

Mikołaj NIEDEK

## **Lokalne partnerstwo w polityce ochrony środowisk-na przykładzie planu gospodarki odpadami w powiecie plockim**

Na Drugim Ogólnopolskim Forum Finansów Samorządowych pt. *Gminy Polskie w Europie – Inwestowanie w Środowisko* można było usłyszeć, iż na koniec 2003 roku tylko 10 % polskich powiatów posiada wykonane plany gospodarki odpadami.<sup>1</sup> Przyczyny tego stanu rzeczy są różne, jednak najistotniejsze wydają się konsekwencje, z którymi powinny liczyć się powiaty, które nie zdążą na czas przygotować programów ochrony środowiska i planów gospodarki odpadami. Najdotkliwsze mogą być dla samorządów finansowe sankcje, nałożone przez komisję europejską, jak też utrudnienie aplikowania o środki z funduszy strukturalnych i funduszu spójności na przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska i gospodarki odpadami. Posiadanie Programu ochrony środowiska i Planu gospodarki odpadami przez jednostki samorządu terytorialnego stanowi wyraz posiadania wizji, odpowiedzialności i przygotowania danej jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia konstruktywnych działań na rzecz środowiska i zrównoważonego rozwoju.

Niniejszy artykuł stanowi kontynuację artykułu *Partnerstwo na rzecz środowiska. Program ochrony środowiska powiatu plockiego – recenzja dokumentu*, w którym został scharakteryzowany Program ochrony środowiska powiatu plockiego, jako modelowy przykład konstrukcji programu ochrony środowiska na zasadach partycypacji społecznej. Niniejszy artykuł także stanowi analizę dokumentu planistycznego – Planu gospodarki odpadami w powiecie plockim – jako konkretnego przykładu zastosowania kooperacji społecznej w konstrukcji projektów na rzecz ochrony śro-

---

<sup>1</sup> II Ogólnopolskie Forum Finansów Samorządowych pt. *Gminy Polskie w Europie – Inwestowanie w Środowisko* zorganizowane było przez Fundację Promocji Gmin Polskich, pod patronatem Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej Jerzego Hausnera oraz Ministra Środowiska Czesława Śleziaka, dnia 28 stycznia 2004 roku w Pałacu Kultury i Nauki w W-wie. Informacje ta podał przedstawiciel Ministerstwa Środowiska.

dowiska.<sup>2</sup> Istotną kwestię stanowi tu możliwość realizacji Planu gospodarki odpadami z wykorzystaniem formuły partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP).

Unia Europejska, wraz z prowadzoną przez nią polityką ekologiczną i towarzyszącą jej legislacją, przykładą dużą wagę do partycypacji społecznej i społecznego partnerstwa w dziedzinie ochrony środowiska. Ma to postać: jawności i dostępności do informacji o stanie środowiska, którą są zobligowane zapewnić władze publiczne; udziału organizacji pozarządowych (ekologicznych) w procesie sporządzania ocen oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć inwestycyjno-gospodarczych (Dyrektywa Rady UE 85/337/EWG); udziału organizacji społecznych w procesie konstruowania krajowych, regionalnych i lokalnych polityk i strategii ochrony środowiska, w tym programów ochrony środowiska i planów gospodarki odpadami, konstruowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Fenomen partycypacji społecznej w zakresie polityki środowiskowej stanowi istotny postęp, a nawet przełom w dotychczasowej praktyce w tej dziedzinie w Polsce, charakteryzującej się znaczną centralizacją i brakiem autentycznej partycypacji aktorów spoza administracji.<sup>4</sup> Kon-

---

<sup>2</sup> *Program ochrony środowiska wraz z Planem gospodarki odpadami w powiecie plockim do 2010 roku* został wydany w grudniu 2003 roku jako dodatek nr 10 do Biuletynu Samorządowego „Powiat Płocki”. Wydawcą Programu jest Rada i Zarząd Powiatu w Płocku. Program opracowano w starostwie powiatowym w Płocku, pod kierownictwem Starosty Płockiego Michała Boszko, Wicestarosty Jana Ciastka i Dyrektora Wydziału Ochrony Środowiska Janiny Kawalczewskiej. Redakcja: Janina Kawalczewska, Żaneta Puczek,

<sup>3</sup> Artykuł zakłada, iż akt prawny regulujący zasady współpracy sektora publicznego i prywatnego zostanie przyjęty i będzie stanowił rzeczowe wytyczne dla podejmowania przedsięwzięć na zasadach PPP. Projekt ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 18 lutego 2004 r. został udostępniony na stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej: [www.mgpips.gov.pl](http://www.mgpips.gov.pl)

<sup>4</sup> Zdaniem Instytutu na rzecz Ekorozwoju istotnych przyczyn trudności w realizacji celów zrównoważonego rozwoju i słabej skuteczności polityki ekologicznej państwa należy upatrywać m.in. w: „niedostatecznym zakresie i formie partycypacji społecznej w formułowaniu priorytetów i wdrażaniu celów realizacyjnych polityki ekologicznej; charakter nierozwiązanych dotychczas, tradycyjnych problemów środowiskowych Polski oraz nowych wyzwań dla polityki ekologicznej, jakie pojawiły się w związku z procesem dostosowywania do wymagań UE sprawia, że nie jest możliwy postęp bez szerszego udziału społeczeństwa w procesach podejmowania decyzji, opiniowania propozycji administracji i władz samorządowych oraz uczestnictwa we wdrażaniu celów i zadań określonych w dokumentach realizacyjnych (prognozach, programach, planach, założeniach), zwłaszcza dotyczących problemów w skali regionalnej i lokalnej. (...) kontynuacja pozytywnych trendów podstawowych wskaźników charakteryzujących jakość środowiska w Polsce wymaga aktywizacji znacznie większych kręgów biznesu i społeczeństwa niż to było do tej pory (partycypacja społeczna nie tylko w decydowaniu, ale i w odpowiedzialności i finansowaniu); w: *Raport Kompas Rio + 10, czyli społeczna ocena realizacji przez Polskę dokumentów przyjętych na konferencji ONZ „Środowisko i Rozwój” w czerwcu 1992 w Rio de Janeiro*. Red. A. Kassenberg, InE, Warszawa

strukcja polityki, strategii, programów i planów z zakresu ochrony środowiska na zasadach partycypacji społecznej to jednak dopiero połowa zadania. Drugą część stanowi kwestia wdrożeniowo-realizacyjna. Także ona powinna odbywać się na zasadach partnerstwa społecznego, w szczególności publiczno-prywatnego. Istnieje w tym zakresie szereg możliwości i rozwiązań, praktykowanych już w krajach UE.<sup>5</sup>

Zgodnie ze wskazaniem Unii Europejskiej „proces planowania w zakresie odpadów w szczególności powinien zakładać szeroko zakrojone konsultacje i być przeprowadzony w sposób możliwie najbardziej czytelny”<sup>6</sup>. Zdaniem dr B. Kłopotek z Departamentu Polityki Ekologicznej Ministerstwa Środowiska „najbardziej optymalnym wariantem byłoby przygotowanie planu przez pracowników urzędu – w ścisłej współpracy z zarządem oraz radą lub sejmikiem. (...) Przy skromnym liczbowo stanie zatrudnienia w komórkach zajmujących się ochroną środowiska jest to zadanie trudne. Wydaje się, zatem, że w wielu przypadkach niezbędne będzie ogłoszenie przetargu i wybór wykonawcy zewnętrznego do przygotowania projektu planu”.<sup>7</sup> Plan gospodarki odpadami powiatu płockiego, jako rozwinięta i integralna część Programu ochrony środowiska w powiecie płockim, zalicza się, więc do pozytywnych wyjątków,

---

czerwiec 2002, cyt. s. 108-110. Możliwości zastosowania formuły działań partnerskich, w szczególności na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego dla przezwyciężenia problemów realizacyjnych polityki ekologicznej w Polsce stanowią przedmiot badań Autora niniejszego artykułu.

- <sup>5</sup> Dyrektoriat Generalny Komisji Europejskiej ds. Polityki Regionalnej opublikował w lutym 2003 r. *Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego*, stanowiące odpowiedź na potrzebę uregulowania tej kwestii. Jako takie nie są one jednak wiążące i – jak zastrzeżono w dokumencie – „niekoniecznie odzwierciedlają poglądy i opinie KE jako całości” (*Tamże*, s. 1). Wytyczne wskazują na znaczącą rolę formuły partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), szczególnie „w zakresie rozwoju i funkcjonowania infrastruktury środowiska i transportu” (*Tamże*, s. 4). Zdaniem Komisji kooperacja na zasadach PPP „wydaje się być szczególnie atrakcyjna dla krajów kandydujących Europy Środkowej” (*Tamże*). Pozwala ona, bowiem częściowo rozwiązać problem braku wystarczających środków finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego na przedsięwzięcia inwestycyjne z zakresu użyteczności publicznej (w tym ochrony środowiska), także przy ubieganiu się o środki z funduszy europejskich. Odnośnie roli PPP w lokalnej gospodarce odpadami, czyt. str. 34-36 wyż. wym. Wytycznych.
- <sup>6</sup> *Przewodnik dostosowania prawa do prawa Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska*. Dokument Roboczy Komisji Europejskiej, tłum. K. Górski, styczeń 1998, s. 35. Zob. też A: Streżyńska *Ochrona Środowiska w Polsce na Tle Regulacji Europejskich. Gospodarka Odpadami*, Program Wspierana Samorządów Lokalnych, Brytyjski Fundusz Know How, Warszawa 2000.
- <sup>7</sup> B. KŁOPOTEK, *Jak powinny wyglądać Plany gospodarki odpadami*. Gospodarka Komunalna. NR 20 (142), wyd. Indor, Warszawa 2003. Zasadniczy, obszerny dokument w tym zakresie stanowi *Poradnik. Powiatowe i Gminne Plany Gospodarki Odpadami*, Mikom 2002.

gdyż został wykonany własnymi siłami przez pracowników Wydziału Ochrony Środowiska Starostwa Powiatowego w Płocku metodą społeczno-eksperycką, przy znacznym udziale organizacji pozarządowych, środowisk biznesowych, społeczności lokalnej, uczelni.

Wymagania prawne dotyczące zakresu, sposobu i formy sporządzania planów gospodarki odpadami zostały zawarte w rozdziale 3 ustawy z 27 kwietnia, 2001 r. o odpadach (Dz.U. nr 62, póź. 628 z późn. zm.) i rozporządzeniu Ministra Środowiska z 9 kwietnia 2003 r. w sprawie sporządzania planów gospodarki odpadami (Dz.U. nr 66, póź. 620).<sup>9</sup>

Krajowy plan gospodarki odpadami został uchwalony przez Radę Ministrów 29 października 2002 r. Władze Powiatu płockiego otwarcie przyznają, że „obecny system gospodarki odpadami komunalnymi nie spełnia wymogów Krajowego Planu Gospodarki Odpadami, a w szczególności: zapobiegania i minimalizacji wytwarzania odpadów, recyklingu, bezpiecznych składowisk”<sup>10</sup>. Plan stanowi kompleksową identyfikację aktualnych problemów i potrzeb powiatu w sferze gospodarki odpadami oraz koniecznych działań dla tworzenia właściwego systemu gospodarowania odpadami. Ogrom zaniedbań i *zadań* do wykonania w tej sferze stanowi pole i wyzwanie dla partnerskiej kooperacji społecznej i gospodarczej na rzecz zrównoważenia gospodarki odpadami powiatu.

### Funkcje Planów gospodarki odpadami

Plany gospodarki odpadami stanowią istotny instrument ułatwiający: osiągnięcie celów założonych w polityce ekologicznej państwa, praktyczną realizację zasad gospodarki odpadami, stworzenie i utrzymanie w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji oraz urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów, spełniających wymagania określone w przepisach o ochronie środowiska.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Konkretnie organizacje i instytucje, z którymi kooperowano, jak i pozostałe formalno-organizacyjne elementy konstruowania Planu i Programu zostały przedstawione w artykule poprzednim – *Partnerstwa na rzecz środowiska. Program ochrony środowiska w powiecie płockim*.

<sup>9</sup> Zgodnie z ustawą z 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 100, póź. 1085 z późn. zm.) Plany powiatowe powinny powstać do 31 grudnia 2003 r., a gminne – do 30 czerwca 2004 r. Termin 31 grudnia 2003 r. dotyczył zarówno powiatów ziemskich, jak i grodzkich, czyli miast na prawach powiatów. Powiaty grodzkie są zobowiązane do przygotowania planów gospodarki odpadami obejmujących zarówno elementy wymagane dla planów powiatowych, jak i gminnych.

<sup>10</sup> *Program...*, s. 226.

<sup>11</sup> Za najpilniejsze zadania o charakterze priorytetowym do wykonania w latach 2003-2006 w sferze gospodarki odpadami w Polityce ekologicznej państwa uznano: zakończenie wdrażania

Plan gospodarki odpadami stwarza możliwość uzyskania ogólnego poglądu na gospodarkę odpadami na danym terenie (ilość powstających i przetwarzanych odpadów, rodzaj i ilość instalacji itd.), co ułatwia zidentyfikowanie najważniejszych problemów gospodarki odpadami i rozwiązywanie ich w sposób systemowy.

Proces przygotowania planu pozwala na podjęcie współpracy między różnymi partnerami o różnym zakresie odpowiedzialności za postępowanie z odpadami oraz inicjuje dyskusję i uzgodnienie ogólnych celów. Dzięki temu możliwe jest określenie działań, które powinny być przeprowadzone natychmiast lub w średniej bądź długiej perspektywie czasowej.

Przygotowanie planu wymaga wprowadzenia procesu planowania i decyzyjnego, które mogą być również wykorzystane w innych sektorach. Przygotowanie i wdrażanie planu przyczynia się również do wzrostu świadomości ekologicznej (m.in. przez prowadzenie szerokich konsultacji). Posiadanie przez jednostkę samorządu terytorialnego takiego planu jest wypełnieniem jednego z podstawowych wymagań przy ubieganiu się o finansowe wsparcie wdrożenia projektów w zakresie gospodarki odpadami, w tym z Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych.

### **Charakterystyka Planu gospodarki odpadami powiatu plockiego**

Plan składa się z 11 rozdziałów, prezentujących w następującej kolejności:

**1. Dane o powiecie** odnośnie obszaru objętego planem, charakterystyki demograficznej, działalności przemysłowej i handlowej, turystyki i wypoczynku;

**2. Aktualny stan w gospodarce odpadami**, prezentujący:

- a) oszacowanie ilości wytwarzanych odpadów w sektorze komunalnym, handlowym i publicznym; odpadów medycznych i weterynaryjnych, odpadów przemysłowych, budowlanych, samochodowych (wraki), odpady z oczyszczalni ścieków komunalnych. Zostały przedstawione informacje nt. dotychczasowych sposobów zagospodarowywania odpadów, ich importu z innych powiatów i eksportu (odpady przemysłowe) oraz składu substancjalnego odpadów;
- b) sposoby świadczenia usług odbioru i segregacji odpadów w powiecie, ich transportu i przeładunku, instalacji do segregacji, odzysku i unieszkodliwiania odpadów. Zamieszczono także wykaz podmiotów gospodarczych zajmujących się transportem, segregacją i odzyskiem odpadów na terenie powiatu;
- c) rodzaj i wysokość kosztów gospodarki odpadami;
- d) główne problemy gospodarowania odpadami – należą do nich: brak dokładnych danych dotyczących ilości wytwarzanych odpadów komunalnych; dominacja unieszkodliwiania odpadów poprzez ich skła-

dowanie; niekontrolowane powstawanie „dzikich składowisk”; niewielki stopień selektywnej zbiórki odpadów (w tym odpadów niebezpiecznych jak baterie, leki, substancje toksyczne); brak zabezpieczeń sozologicznych istniejących składowisk odpadów komunalnych; brak systemu zbierania informacji o wytwarzanych odpadach toksycznych i padłych zwierzętach oraz systemu ich zbiórki; niedostatecznie sprawne gospodarowanie odpadami z oczyszczalni ścieków i opakowaniowymi. Wyżej wymienione problemy wydają się reprezentatywne dla większości powiatów polskich.

Autorzy Planu wymienili następujące zadania do wykonania: dostosowanie wszystkich składowisk do wymogów środowiska – składowiska, które tego nie uczynią należy zrehabilitować do końca grudnia 2009 – pozostawić 3 składowiska odpadów (obecnie na terenie powiatu znajduje się 9 składowisk odpadów komunalnych i 2 składowiska odpadów przemysłowych); wdrożenie systemu segregacji odpadów komunalnych i zbiórki odpadów niebezpiecznych występujących w strumieniu odpadów komunalnych; dokonanie pełnej inwentaryzacji miejsc występowania eternitu; prowadzenie edukacji ekologicznej społeczeństwa.<sup>12</sup>

**3. Prognozowane zmiany w zakresie gospodarki odpadami**, wynikające z prognoz demograficznych, społeczno-gospodarczych i okresów wdrożenia wymogów prawnych w związku z akcesją do UE. Rozdział zawiera także prognozę ilości i rodzajów emitowanych odpadów dla roku 2006 i 2010, w podziale na poszczególne sektory;

**4. Politykę i cele gospodarowania odpadami w kraju i województwie mazowieckim**, na podstawie analizy Krajowego i Wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;

---

przepisów prawa w zakresie gospodarki odpadami, zmienionego w latach 2001-2002 w ramach harmonizacji z prawem UE, poprzez uruchomienie systemów ewidencji i kontroli odpadów oraz opracowanie i podjęcie realizacji krajowego i wojewódzkich planów gospodarki odpadami; opracowanie i rozpoczęcie realizacji programów unieszkodliwiania odpadów szczególnie niebezpiecznych, objętych przepisami Konwencji Sztokholmskiej w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych (2004 r.); opracowanie i realizację krajowego i regionalnych planów zintegrowanego gospodarowania odpadami niebezpiecznymi, obejmującego sieć magazynów, w tym szczególnie magazynów odpadów powypadkowych, oraz sieć instalacji do unieszkodliwiania (2006 r.); utworzenie, lub powołanie w ramach już istniejących instytucji, ośrodka informacji BAT/BREF o procesach technologicznych w zakresie przekształcania i unieszkodliwiania odpadów (2004 r.); utworzenie (patrz również roz. systemu zakładów demontażu i przerobu (strzępiania) pojazdów wycofanych z eksploatacji, zapewniających zgodny z wymaganiami dyrektywy Unii Europejskiej 2000/53/WE poziom recyklingu odpadów oraz ponownego użycia wybranych części samochodowych. *Polityka ekologiczna państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010*. Rada Ministrów, Warszawa grudzień 2002, s. 50.

<sup>12</sup> *Program...*, s. 227

**5. Cele i działania w zakresie gospodarki odpadami w powiecie plockim.** W rozdziale tym została zaprezentowana tabela celów i zadań do wykonania, z podziałem kategoryjnym na odpady komunalne, opakowaniowe, medyczne i weterynaryjne, przemysłowe, budowlane, wycofane z eksploatacji pojazdy i opony, osady ściekowe. Każde zadanie posiada przyporządkowaną jednostkę odpowiedzialną (najczęściej daną gminę) oraz jednostkę współpracującą lub nadzorującą i termin (okres) realizacji.

**6. Projektowany system gospodarki odpadami.** Przedstawia on charakterystykę podsystemów projektowanego systemu, na które składają się: podsystem gospodarki odpadami komunalnymi, opakowaniowymi, zużytym sprzętem elektronicznym i elektrycznym; podsystem gospodarki odpadami budowlanymi; podsystem gospodarki odpadami azbestu; podsystem gospodarki wrakami samochodowymi i oponami; podsystem gospodarki zwłokami zwierzęcymi. Rozdział zawiera harmonogram najważniejszych działań w zakresie gospodarki odpadami w powiecie plockim w latach 2003 – 2010.

**7. Koszty realizacji Planu.** Podane tu zostały szacunkowe koszty świadczonych usług w zakresie odpadów komunalnych, koszty gospodarki pozostałymi odpadami i szacunkowe koszty inwestycyjne. Wymienione zostały trzy grupy źródeł finansowania inwestycji:

- 1) publiczne – pochodzące z budżetu państwa, miasta, gminy lub pozabudżetowych inwestycji publicznych;
- 2) prywatne – z banków komercyjnych, funduszy inwestycyjnych, towarzystw leasingowych;
- 3) prywatno-publiczne – np. ze spółek prawa handlowego z udziałem gminy.

Autorzy zawarli klauzurę, iż „możliwe jest łączenie środków pochodzących z różnych źródeł oraz zawieranie umów na wspólną realizację inwestycji przez samorzady terytorialne i podmioty prywatne”.<sup>13</sup> Oznacza to, iż uwzględnili oni formę przedsięwzięć na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego. Szczególnie przedsięwzięcia inwestycyjne mogłyby być realizowane w ten sposób. Należą do nich: budowa międzygminnego centrum gospodarki odpadami w Gąbinie (segregatornia, kompostownia, składowisko); rozbudowa i modernizacja centrum gospodarki odpadami w Cieszewie; budowa składowiska odpadów azbestowych; przygotowanie składowisk materiałów budowlanych; dostosowanie do wymogów ochrony środowiska składowiska w Wilczkowie.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Program..., s. 266.

<sup>14</sup> Program..., s. 265.

**8. Wdrożenie Planu gospodarki odpadami.** Planuje się tu podpisanie porozumienia wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za realizację Planu, określającego głównego koordynatora realizacji Planu. Porozumienie ma określać konkretne działania służące realizacji postawionych w Planie zadań. Przewiduję się włączenie do Porozumienia Jak najszerszego grona instytucji, jednostek związanych z gospodarką odpadami, w tym, przedstawicieli gmin i powiatów sąsiednich, Miasta Płocka, władz wojewódzkich, wytwórców odpadów, podmioty zajmujące się zbieraniem, transportem, odzyskiem, unieszkodliwianiem odpadów, przedstawicieli pozarządowych organizacji ekologicznych.<sup>15</sup> Przewidziano tu, zatem stworzenie warunków dla partnerskiej realizacji Planu.

**9. Monitoring.** Za monitoring realizacji Planu, kontrolę prawidłowości i efektywności procesu jego wdrażania, odpowiedzialny jest Zarząd Powiatu. W rozdziale wyszczególniono wskaźniki monitoringu Planu, z oszacowaniem wartości planowanej (z podaniem jednostki pomiarowej) z podziałem na:

- 1) sektor komunalny (np. % mieszkańców czy gmin powiatu objętych selektywną zbiórką odpadów);
- 2) gospodarczy (wraz z odpadami niebezpiecznymi – np. % odpadów niebezpiecznych poddanych procesom odzysku i unieszkodliwiania) i
- 3) podnoszenie stanu świadomości, edukacja ekologiczna (np. ilość przedsięwzięć o charakterze informacyjno-edukacyjnym z zakresu gospodarki odpadami).

**10. Analiza oddziaływania Planu na środowisko.** Wymienione tu zostały efekty środowiskowe Planu. W założeniu autorów, w pierwszej kolejności Plan powinien wpłynąć na zmniejszenie ilości odpadów deponowanych na składowiskach, poprzez wprowadzenie selektywnej zbiórki odpadów u źródła, zastosowanie w międzygminnych centrach gospodarki odpadami linii do segregowania odpadów oraz skierowanie do kompostowania odpadów organicznych. Planowana likwidacja składowisk nie odpowiadających standardom ochrony środowiska i stworzenie międzygminnych centrów gospodarki odpadami, do których zostanie skierowany strumień odpadów z powiatu płockiego ułatwi nadzór i kontrolę nad systemem gospodarki odpadami.

Oprócz kooperacji władz samorządowych, organizacji pozarządowych, instytucji i prywatnych podmiotów gospodarczych. Plan przykłada także duże znaczenie do roli i udziału społeczności lokalnej w systemie gospodarowania odpadami. Postawa konsumenta odgrywa tu, bowiem zasadniczą rolę. W celu kształtowania odpowiednich postaw planuje się przeprowadzanie imprez informacyjno-edukacyjnych oraz zajęć

---

<sup>15</sup> Program..., s. 267.



szkolnych z zakresu proekologicznego systemu gospodarowania odpadami. Mieszkańcom powiatu została także przypisana funkcja kontrolna w zadaniu likwidowania „dzikich składowisk” odpadów.

### **PPP w gospodarce odpadami**

W opinii organizacji pozarządowych i kręgów biznesu, w minionej dekadzie nie podjęto odpowiednich polityczno-organizacyjnych działań na rzecz tworzenia ekonomicznych podstaw ochrony środowiska, w tym gospodarki odpadami.<sup>16</sup> „Uchwalone i wprowadzone w życie ustawy o odpadach oraz o utrzymaniu porządku i czystości w gminach nie w pełni uwzględniły, wytyczne polityki ekologicznej uchwalonej przez parlament Polski w 1991 roku oraz wymagania Unii Europejskiej i Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ. Wprowadzono niewystarczający zakres instrumentów ekonomicznych i dlatego nie zabezpieczają one dostatecznie środowiska przed nadmiernym powstawaniem odpadów komunalnych (np. wyrobów i opakowań jednorazowego użycia), a także niewystarczająco stymulują do zagospodarowania odpadów wytwarzanych”.<sup>17</sup> Wydaje się, że obok instrumentów ekonomicznych, w konstruktywnym wdrażaniu systemu proekologicznego zagospodarowaniu, odpadów istotną rolę ma do odegrania społeczna zasada partnerstwa, w szczególności społeczno-ekonomiczna kooperacja sektora publicznego i prywatnego.<sup>18</sup>

Szereg firm, przedsiębiorstw i organizacji biznesowych wyraża duże zainteresowanie partnerstwem publiczno-prywatnym. Niektóre organizacje gospodarcze, powstały specjalnie w celu propagowania idei PPP i tworzenia lobbingu na jej rzecz. Są pośród nich także organizacje działające w sektorze ochrony środowiska. Np. Polska Izba Gospodarki Odpadami.<sup>19</sup> „*Naszym celem jest popularyzacja idei PPP. Z przedstawicielami samo-*

---

<sup>16</sup> Por. Raport Instytutu na rzecz Ekorozwoju *Kompas Rio + W...*, op. cit.

<sup>17</sup> F. Jurasz, *Instrumenty ekonomiczne w gospodarce odpadami komunalnymi*. Instytut Gospodarki Odpadami. Oddział Warszawa, Warszawa 1998, s. 16.

<sup>18</sup> Obok instrumentów ekonomicznych i społecznych, nie do przecenienia jest tutaj rola świadomości i postawy konsumenckiej. Konsumenci stanowią bowiem „źródło” odpadów (komunalnych). Zgodnie z zasadą likwidacji zanieczyszczeń u źródła, konsumenci mają tu do odegrania istotną rolę (Publikacje propagujące „etyczne i proekologiczne zakupy upowszechnia Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć).

<sup>19</sup> Izba istnieje od 2003 roku i skupia w większości polskie firmy prywatne, przedsiębiorstwa z kapitałem krajowym, zagranicznym, spółki pracownicze (dawne przedsiębiorstwa komunalne), firmy z kapitałem mieszanym (komunalno-prywatnym), w tym krajowym lub zagranicznym, jednoosobowe spółki komunalne, a także celowe związki gmin. Oprócz firm zajmujących się utrzymaniem porządku i oczyszczaniem miast, znajdują się też spalarnie, firmy recyklingowe, przedsiębiorstwa zajmujące się administrowaniem składowiskami odpadów, utylizacją poubojowych odpadów zwierzęcych oraz producenci sprzętu i urządzeń dla tych sektorów.

rządów chcielibyśmy stworzyć w tym celu wspólny front. Zależy nam, żeby samorządowcy ramię w ramię z przedsiębiorcami zabiegali o korzystne rozwiązania prawne umożliwiające nam tę współpracę. Wspólny lobbing w tej sprawie traktujemy jako pierwszy przejaw partnerstwa. (...) Prawdziwe partnerstwo, ze swej istoty, polega na umiejętnie zrównoważonym pogodzeniu interesów społeczności lokalnej i przedsiębiorstw, odpowiednim podziale zadań i ryzyk, w celu stworzenia najbardziej efektywnego ekonomicznie i przyjaznego środowiska systemu. (...) Bardzo silnie promujemy model partnerstwa publiczno-prywatnego w gospodarce odpadami, zwłaszcza w małych gminach. Zabiegamy o to, żeby rozwiązania, które obecnie są finalizowane w projekcie ustawy, były na tyle elastyczne, żeby pasowały nie tylko do potężnych inwestycji, ale znajdowały swoje zastosowanie również w małych gminach. Chodzi nam o powstanie formalnych przesłanek trwałej współpracy w realizacji wspólnych projektów. Takich, na które ani gmina, ani prywatny inwestor nie powinny się samodzielnie porywać. Inwestycje te już na etapie projektowym powinny uwzględniać formułę PPP. Jest to, według nas, najbardziej adekwatna i właściwa w naszym sektorze formuła współpracy”<sup>20</sup>. Z wypowiedzi tej przemawia szerokie ideowe i praktyczne zaangażowanie na rzecz partnerskich przedsięwzięć w dziedzinie OŚ. Izba rozesała oferty współpracy do urzędów marszałkowskich i powiatowych, spotykając się z konstruktywnym odzewem. Widać jednak pewne obawy tego środowiska wobec powstającej ustawy o PPP: „Na razie jednak poczekajmy, aż nowe rozwiązania zostaną przetestowane w praktyce. Myślę, że wnioski z pierwszych wdrożeń będą dawały podstawę do ocen czy korekty ustawy. Uważamy też jednak, że prace nad ustawą o PPP bardzo się opóźniają. Szkoda, że dopiero w czternastym roku transformacji pracujemy nad uregulowaniem współpracy podmiotów prywatnych z administracją publiczną”<sup>21</sup>.

W programie zadaniowym „Programu ochrony środowiska w powiecie plockim” dla celu operacyjnego „Minimalizacja wytwarzania oraz składowania odpadów, osiągnięcie maksymalnych poziomów odzysku odpadów” jako jedno z zadań wytypowano „partnerstwo publiczno-prywatne w zakresie zbiórki i unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych (azbestu), mające na celu doprowadzenie do organizacji prawidłowego systemu zbierania i unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych.”<sup>22</sup> Wydają się, iż szereg innych zadań z zakresu ochrony środowiska i równoważenia roz-

---

<sup>20</sup> Art.: *Gospodarkę odpadami trzeba poddać prawom rynku*. Rozmowa z Krystyną Ostrowską, przewodniczącą Rady Polskiej Izby Gospodarki Odpadami oraz Dariuszem Matlakiem, prezesem Zarządu. Rozm. Mariusz Jendra. *Gazeta Samorządu i Administracji*. Wyd. Infor 24/2003.

<sup>21</sup> Tamże.

<sup>22</sup> *Program ochrony środowiska wraz z Planem gospodarki odpadami w powiecie plockim...*, s. 130.

woju społeczno-gospodarczego będzie mogło być także zrealizowane na zasadach partnerstwa strony samorządowej i podmiotów prywatnych.<sup>23</sup>

Czy deklarowane partnerstwo w Planie gospodarki odpadami w powiecie Płockim i partycypacja społeczna znajdą rzeczywisty i trwały wyraz, będzie można ocenić po przedstawieniu pierwszego raportu z realizacji Planu przez Zarząd Powiatu. Pierwsze sprawozdanie (do czerwca 2006r.) obejmować będzie: ocenę realizacji priorytetów, celów i zadań wynikających z Planu; sprawozdanie z wykonania zadań; zgodność wykonanych *zadań* z harmonogramem; wnioski dotyczące ewentualnych korekt i weryfikacji Planu.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Także z udziałem trzeciego sektora, jakim są organizacje pozarządowe. Jest to tzw. partnerstwo trójsektorowe. Zob. Projekt Sieci Demokratycznej: *Jak budować program ekorozwoju. Poradnik dla gmin i organizacji pozarządowych*. Warszawa Jelenia Góra 1998. Opr. T. Borys.

<sup>24</sup> Tamże, s. 268.