

Nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ogranicza konkurencję na rynku wywozu i zagospodarowania odpadów komunalnych w Polsce. Głównym beneficjentem wprowadzanych zmian będą spółki komunalne kontrolowane przez gminy. Stracą natomiast przede wszystkim konsumenci oraz małe i młode firmy zajmujące się wywozem śmieci.

#### • Opis przypadku

1 stycznia 2012 r. wejdzie w życie nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wywracająca system zarządzania odpadami komunalnymi w Polsce. Wprowadza ona następujące zmiany:

- Obowiązek wyboru firm zajmujących się odbiorem, transportem i zagospodarowaniem odpadów przeniesiony zostanie z właścicieli nieruchomości na gminy. Gminy dokonają wyboru firm w formie przetargów (na zasadach określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.),
- Miejsca, do których odpady będą przekazywane zostaną wskazane przez gminy,
- W zamian za odbiór odpadów mieszkańcy zobowiązani będą do ponoszenia stałej opłaty na rzecz gminy (tzw. „podatek śmieciowy”).

Ustawodawca uzasadnia wprowadzenie nowelizacji potrzebą usprawnienia systemu zbierania, segregowania i przetwarzania odpadów komunalnych, do poziomu pozwalającego spełnić wymogi unijne wyznaczone przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r.

#### • Ocena eksperta FOR

Rynek odpadów komunalnych charakteryzuje się dużym udziałem spółek komunalnych, których właścicielem lub głównym udziałowcem są samorządy. W 2008 roku 57,7% odpadów komunalnych w 2008 zostało zebranych przez prywatne firmy oczyszczania (56,9% w 2007 roku), a pozostałe 42,3% przez spółki komunalne (43,1% w 2007 roku). Taki stan rzeczy powoduje, że samorządy zaburzają często konkurencję na rynku, prowadząc politykę „uprzywilejowania” spółek komunalnych. Potwierdza to dokładna analiza dotychczasowego orzecznictwa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, która wskazuje na to, iż nowelizacja ustawy trafia na bardzo podatny grunt antykonkurencyjnych skłonności gmin. Jednostki samorządowe wykorzystują np. fakt, iż posiadają one bezpośrednią kontrolę nad składowiskami odpadów<sup>1</sup>. Uczestniczą także często w porozumieniach ograniczających konkurencję na rynkach lokalnych<sup>2</sup>. Te działania utrudniają dostęp do niego przedsiębiorcom prywatnym.

Wprowadzone nowelizacją ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, nowe mechanizmy na rynku odpadów rodzą ryzyko zwiększenia zjawiska nierównej konkurencji pomiędzy sektorem prywatnym, a publicznym. Zaproponowany przez ustawodawcę system przetargów ma szereg wad, na które wielokrotnie

zwracał uwagę między innymi Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>3</sup>.

Przede wszystkim, niepokój budzi fakt, iż to gmina organizując przetarg zdecyduje, jakie przedsiębiorstwo będzie wywozić odpady komunalne. Rodzi to uzasadnione podejrzenie faworyzowania spółek komunalnych w procedurze dokonywania wyboru usługodawcy. Znając dotychczasową praktykę monopolistyczną gmin nie należy spodziewać się, że jednostki samorządu terytorialnego będą działać na rzecz wyłonienia najlepszych podmiotów na rynku.

Po drugie, spółki gminne często zarządzają komunalnymi składowiskami odpadów. Fakt ten umożliwi im osiągnięcie lepszej pozycji przetargowej, ponieważ dzięki temu będą mogły oferować najniższą cenę odbioru i wywozu odpadów. Dotychczasowe doświadczenie w zakresie polskiego prawa zamówień publicznych pozwala z dużą dozą prawdopodobieństwa stwierdzić, iż to właśnie ten czynnik będzie kluczowym przy wyborze najlepszej oferty.

Dla wielu małych firm zajmujących się wywozem odpadów nowelizacja ustawy oznaczać będzie bankructwo, albowiem aby przedsiębiorstwo mogło funkcjonować niezbędna jest ciągłość dochodów. Będzie ona niemożliwa do osiągnięcia w przypadku porażki w przetargu rozpisywanym jedynie raz na parę lat. Mechanizm ten skutkować będzie powstawaniem monopoli lokalnych, a tym samym brakiem rzeczywistej konkurencji w przypadku kolejnych przetargów. Dotyczy to w szczególności małych gmin, gdzie będzie organizowany tylko jeden przetarg<sup>4</sup>. Porażka w nim będzie oznaczała dla większości przedsiębiorstw eliminację z rynku. Dlatego przetargowy tryb wyboru podmiotu odpowiedzialnego za odbiór odpadów komunalnych powinien być dokonywany okresowo. Zamówienie nie powinno być udzielane na okres dłuższy niż 3 lata.

Reasumując należy stwierdzić, iż wprowadzone zmiany są krokiem w złym kierunku. Oddając śmieci gminom, może uda się usunąć niektóre patologie (np. zmniejszy się liczba dzikich składowisk), ale jeszcze szybciej narodzą się nowe. Likwidacja pluralizmu i konkurencji na rynku gospodarki odpadami dotknie przede wszystkim konsumentów i ich budżety domowe. Umożliwi bowiem firmom, które pozostaną na rynku dyktowanie wyższych cen za swoje usługi. Wzrost kosztów dla gospodarstw domowych generować będzie także wprowadzenie „podatku śmieciowego”. Doświadczenie uczy nas, że pieniądze wyjęte z portfela podatnika, które trafiają do kasy publicznej wytwarzają zawsze dodatkowe koszty administracyjne (np. potrzeba zatrudnienia dodatkowej ilości urzędników, którzy zajmować będą się zbieraniem podatku<sup>5</sup>).

Co więcej brak konkurencji pociągnie za sobą obniżenie jakości oraz efektywności usług. Konsumentci zostaną pozbawieni możliwości zmiany usługodawcy w przypadku niezadowolenia z poziomu świadczonych usług. Niemożność wypowiedzenia umowy przez klienta połączona z brakiem presji ze strony innych firm przyczyni się do tego, że podmioty zajmujące się gospodarowaniem odpadami nie będą odpowiednio przykładały się do wykonywanych zadań.

<sup>1</sup> M. in. wyrok SOKiK z dnia 23 czerwca 2005 r., sygn. XVII Ama 44/04, Decyzja Prezesa UOKiK nr RBG 32/2004 z dnia 30 grudnia 2004 roku.

<sup>2</sup> M. in. wyrok SOKiK z dnia 30 czerwca 2005 r., sygn. XVII Ama 27/98.

<sup>3</sup> M. in. pismo Prezesa UOKiK z 12 listopada 2010 r. (DPR – 0797 – 2(6)/10/ZT).

<sup>4</sup> Większe gminy (ponad 10 tys. mieszkańców) mogą zostać podzielone na sektory w ramach, których będą organizowane oddzielne przetargi.

<sup>5</sup> Aby zebrać podatek śmieciowy potrzebne będzie około 10 tys. dodatkowych urzędników w skali kraju - źródło : Zofia Jóźwiak „Armia urzędników policzy odpady” Rzeczpospolita 6 X 2011r.

**Dodatkowe informacje można znaleźć na stronach:** <http://www.mos.gov.pl/>, <http://www.zpgo.pl/>, <http://www.kigo.pl/>, <http://pigo.org.pl/>.

## Kontakt do eksperta

Rafał Jędrusiak

Rafal.Jedrusiak@for.org.pl

tel.: 694589679

## Forum Obywatelskiego Rozwoju

Al. J. Ch. Szucha 2/4 lok. 20, 00-582 Warszawa

tel. +48 22 427 40 10, fax +48 22 213 37 85

e-mail: [info@for.org.pl](mailto:info@for.org.pl)

[www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)