

Zbigniew Grzymała

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

MODELE ZARZĄDZANIA SEKTOREM KOMUNALNYM W GMINACH W POLSCE NA PRZYKŁADZIE GOSPODARKI ODPADAMI

Streszczenie: Sektor gospodarki komunalnej w Polsce jest zorganizowany w sposób odpowiadający modelowi mieszanemu zarządzania gospodarką komunalną. Oznacza to, że w danej gospodarce występują wszystkie podstawowe rodzaje modeli, czyli zarówno model publiczny, publiczno-prywatny, jak i prywatny. To samo odnosi się do gospodarki odpadami, w której mamy do czynienia z ww. modelami. Jednakże w przypadku tej branży przeważa zdecydowanie udział podmiotów publiczno-prywatnych, czyli spółek z o.o. lub spółek akcyjnych o 100-procentowym udziale samorządu terytorialnego, oraz podmiotów prywatnych, bez udziałów jednostek samorządu terytorialnego lub o udziałach mniejszościowych w przypadku spółek prawa handlowego.

Słowa kluczowe: gospodarka odpadami, modele zarządzania sektorem publicznym, model mieszany, model publiczno-prywatny, model prywatny

1. Wstęp

Sektor komunalny nie jest sektorem jednolitym. Składa się z kilku podstawowych branż, jak branża gospodarki odpadami, wodociągowo-kanalizacyjna, ciepłownicza, komunikacji miejskiej, czy zieleni miejskiej. Z tych wszystkich branż najbardziej podatna na działanie rynku jest gospodarka odpadami.

Celem opracowania jest przedstawienie modeli zarządzania gospodarką komunalną z głębszą analizą branży gospodarki odpadami. Branża ta cechuje się największą otwartością na przemiany, nie tylko z punktu widzenia organizacji tej branży w gminie, ale również ze względu na przemiany organizacyjno-prawne i technologiczne dokonywane wewnątrz przedsiębiorstw.

W opracowaniu w pierwszej kolejności zostaną przybliżone modele funkcjonowania gospodarki komunalnej, w szczególności gospodarki odpadami na świecie. Następnie zostaną ukazane uwarunkowania prawne tej gospodarki w Polsce i modele organizacji usług.

2. Zarządzanie gospodarką komunalną na świecie

Każdy z krajów Unii Europejskiej odpowiednio do swoich potrzeb i tradycji organizuje własną działalność komunalną. W zasadzie do tej pory nie ustalono jednolitej wykładni prawnej w Unii Europejskiej określającej jednoznacznie czym jest gospodarka komunalna.

Na świecie istnieją generalnie trzy główne modele zarządzania sektorem komunalnym, które można określić jako model publiczny, prywatny i mieszany (publiczno-prywatny). Jest to dość umowny podział, gdyż modele zarządzania gospodarką komunalną są zróżnicowane w zależności od branży komunalnej. W gospodarce komunalnej w wielu krajach, zwłaszcza Europy Środkowej, można spotkać wszystkie trzy modele jednocześnie. W zasadzie więc nie istnieje w czystej postaci żaden z tych modeli, dlatego można raczej mówić o quasi-modelach zarządzania gospodarką komunalną. Niemniej jednak modelowi publicznemu najbardziej odpowiada model gospodarki komunalnej przyjęty przede wszystkim w Niemczech, prywatnemu – model brytyjski, a model, w którym prywatnemu zarządzaniu towarzyszy zachowanie praw własności do majątku jednostki samorządu terytorialnego występuje przede wszystkim we Francji. W wielu krajach, w tym w Polsce po roku 1989, mamy do czynienia ze wszystkimi modelami w różnych jednostkach samorządu terytorialnego. Wyodrębnił się więc specyficzny rodzaj modelu mieszanego¹.

Model publiczny występował w Polsce do 1989 r. Obecnie model publiczny funkcjonuje głównie w Niemczech (RFN), a taką wzorcową branżą dla tego modelu jest ciepłownictwo. W RFN występuje łączenie funkcji właściciela infrastruktury ciepłowniczej i operatora. Jednocześnie infrastruktura, jak i operator są własnością gminy, co odpowiada właśnie modelowi publicznemu. Jednostki takie najczęściej stanowią formę polskich odpowiedników jednostki budżetowej lub zakładu budżetowego.

Gospodarka odpadami w RFN podlega zasadzie subsydiarności, co oznacza, że prowadzona jest na możliwie najniższych szczeblach administracji. Regulacje w tej dziedzinie ustala się na szczeblu krajowym i związkowym, natomiast dostarczaniem tych usług zajmują się już gminy, które również mogą tworzyć, dla realizacji tego zadania, dobrowolne związki celowe. Coraz bardziej powszechny recykling oraz zbieranie odpadów specjalnych może być także wykonywane przez niemieckie powiaty. Przedsiębiorstwa komunalne w niemieckim modelu publicznym mają na celu przede wszystkim zaspokojenie potrzeb ludności, a dopiero potem osiągnięcie zysku.

Wyróżnikiem gospodarki odpadami w Niemczech jest to, że odpady bytowe nie należą do właściciela domu, lecz do gminy lub miasta, które są odpowiedzialne za ich usunięcie. Za odbiór śmieci płaci jednak osoba, która je wytworzyła. Niezależnie od tego gminy pobierają także opłaty odpadowe, które służą finansowaniu usług

¹ Na podstawie: Z. Grzymała, *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce – aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, praca niepublikowana, Warszawa 2009, s. 197.

związanych z gospodarowaniem odpadami (infrastruktura do odbioru śmieci, utrzymanie wysypisk itp.). Wysokość stawek za wywóz odpadów jest ustalana przez władze gminy. W Niemczech wybór firmy wywozowej leży wyłącznie w gestii władz samorządowych. Mieszkańcy nie mogą więc dokonywać samodzielnego wyboru firmy odbierającej wytwarzane przez nich odpady. Wyboru takiego dokonują władze gminy lub miasta w drodze przetargu publicznego².

Przeciwnicy modelu publicznego w sektorze komunalnym zwracają uwagę na rolę gminy w organizacji tego sektora. W przypadku modelu publicznego, gmina pełni funkcję zarówno organizatora usług komunalnych, jak i wykonawcy tych usług. Ta podwójna rola sprawia, że z jednej strony funkcja gminy wiąże się z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców, a z drugiej z dążeniem do osiągnięcia efektywności ekonomicznej prowadzonej działalności gospodarczej. Zarzuca się, że przewaga priorytetów społecznych nad ekonomicznymi może w konsekwencji prowadzić do dotowania usług komunalnych i niskiej efektywności gospodarowania przedsiębiorstw komunalnych, co może stanowić istotną barierę dla rozwoju tych usług³. Jednak w przypadku modelu publicznego w RFN efektywność gospodarki komunalnej jest rozumiana głównie poprzez realizację celów społecznych traktowanych jako cele strategiczne, podstawowe dla funkcjonowania innych dziedzin gospodarki i społeczeństwa.

Odmienne podejście ma miejsce w **modelu prywatnym**, w którym gmina pełni rolę organizatora usług komunalnych, a wykonawcą tych usług są firmy prywatne działające na warunkach rynkowych. Najogólniej model prywatny można zdefiniować jako model, w którym usługi komunalne świadczone są przez podmioty prywatne, które są jednocześnie właścicielami infrastruktury technicznej. Model ten występuje głównie w Wielkiej Brytanii.

Spośród wielu ustaw regulujących działalność poszczególnych branż komunalnych, ustawa *The Local Government Planning and Land Act 1980* nakłada na brytyjskie władze lokalne konieczność świadczenia podstawowych usług bytowych poprzez przeprowadzenie lokalnych przetargów i zawieranie umów z pozakomunalnymi jednostkami organizacyjnymi na realizację zadań w następujących czterech kategoriach:

- 1) prace drogowe,
- 2) konserwacja budynków komunalnych,
- 3) zadania z dziedziny budownictwa (przy kontraktach o wartości powyżej 50 tys. funtów brytyjskich),
- 4) mniejsze zadania inwestycyjne⁴.

² Za: *Informacja na temat gospodarki odpadami komunalnymi w wybranych krajach europejskich*, w: *Problemy gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce*, Posiedzenie Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Warszawa, 15 marca 2007.

³ Za: *Rynek usług komunalnych w Polsce*, red. T. Aziewicz, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk–Lublin 1994, s. 8.

⁴ Na podstawie: L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych w obcych systemach prawnych*, w: *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, t. 1: *Prawo samorządowe i*

Nowelizacja tej ustawy z 1988 r. rozszerzyła zakres świadczenia usług przez władze lokalne poprzez przeprowadzenie przetargów na takie usługi, jak: wywóz śmieci, zmiatanie ulic, sprzątanie budynków, zaopatrywanie szkół, zakładów opieki społecznej oraz innych instytucji komunalnych, konserwację pojazdów, utrzymanie terenów zielonych, zarząd obiektami sportowymi i rekreacyjnymi. Ogólną strategią władz lokalnych jest zawieranie kontraktów na pojedyncze zadania. W przypadku wywozu śmieci, zmiatania ulic i konserwacji pojazdów, kontrakty zawiera się tradycyjnie na okres 5 lat, na pozostałe usługi na okres 4 lat⁵.

W odniesieniu do wywozu odpadów samorządy lokalne tworzą system zbiórki tych odpadów, zaś na poziomie *county councils* organizowany jest system przetwarzania i unieszkodliwiania odpadów. Wykonanie poszczególnych zadań, jak wspomniano, powierzane jest prywatnym operatorom wybieranym w drodze przetargu. Wybierane są specjalistyczne przedsiębiorstwa zajmujące się wywozem odpadów. Odbiorca usługi nie ma bezpośredniego wpływu na wybór firmy odbierającej od niego odpady stałe i nie zawiera z daną firmą oddzielnej umowy na odbiór odpadów. Należy to do gestii władz lokalnych, a opłata za wywóz odpadów stanowi składową podatku lokalnego (*council tax*). Sama organizacja rynku wywozu odpadów stałych jest podobna jak w Niemczech, gdzie w odniesieniu do rynku odpadów mamy do czynienia z modelem publicznym.

W 2005 r. wprowadzony został system handlu limitami na składowanie odpadów stałych (tzw. LATS – *Landfill Allowance Trading System*). System oparty jest na mechanizmie ekonomicznym skłaniającym gminy do przetwarzania odpadów biodegradowalnych i tym samym ograniczania ilości odpadów deponowanych na składowiskach. Gminom przydzielono limit odpadów dopuszczonych do składowania. Do końca 2020 r. wielkość tego limitu ma ulegać obniżeniu każdego roku⁶. W Wielkiej Brytanii gminy mogą handlować posiadanymi prawami do składowania. Dokonują zakupu dodatkowego limitu w momencie, kiedy wygenerowana masa odpadów przekracza otrzymany limit.

W modelu publiczno-prywatnym, występującym przede wszystkim we Francji, usługi gospodarki komunalnej świadczone są przez spółki komunalne z udziałem kapitału prywatnego. W modelu tym, podobnie jak w modelu publicznym, czy prywatnym również zakładana jest odpowiedzialność władz lokalnych za realizację świadczenia usług komunalnych. W modelu francuskim jednakże występuje wyraźne rozdzielenie funkcji właściciela infrastruktury i operatora, przy czym infrastruktura pozostaje własnością gminy.

administracyjne, red. S. Dolata, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000, s. 315 i nast.; *Przetargi komunalne* – praca wykonana na zlecenie Departamentu Środowiska przez Instytut Samorządu Lokalnego Uniwersytetu w Birmingham w 1990 r.; P. Blair, *Tendencje w funkcjonowaniu samorządów lokalnych i procesach demokratyzacji (wnioski i refleksje w świetle przemian zachodzących w krajach Europy)*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 1–2, s. 81–90.

⁵ L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych...*, dz. cyt., s. 316.

⁶ *Informacja na temat gospodarki odpadami komunalnymi w wybranych krajach europejskich, w: Problemy gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce...*, dz. cyt.

Usługi komunalne, w tym dotyczące gospodarki odpadami we Francji organizowane są również w postaci umowy dzierżawy, zgodnie z którą dana wspólnota lokalna powierza eksploatację przedsiębiorstwa lub urządzeń użyteczności publicznej przedsiębiorstwu prywatnemu, stowarzyszeniu lub spółce o kapitale mieszanym⁷. Poza różnymi wariantami bezpośredniej organizacji usług komunalnych przez gminy francuskie, oraz oprócz dzierżawy, we Francji wykorzystuje się umowy koncesyjne, które zawierane są na czas określony z możliwością wypowiedzenia w przypadku nie wywiązywania się koncesjonariusza z umowy. Koncesja nie oznacza jednak zrzeczenia się odpowiedzialności za dostarczenie usług przez gminę. Ciekawą formą jest również umowa agencyjna w postaci tzw. *régie intéressée*, czyli zarządu obliczonego na zysk, przypominająca kontrakt menedżerski. Jest to sposób zarządzania usługami publicznymi przez osobę prywatną, która jest wynagradzana przez samorząd terytorialny w formie udziału w zyskach tego przedsiębiorstwa w zależności od wysokości obrotu przedsiębiorstwa. Pozostałą część zysku przejmuje samorząd⁸.

Model mieszany zarządzania usługami komunalnymi rozumiany jako jednocześnie występowanie rozwiązań typowych dla modelu publicznego, prywatnego i francuskiego jest dość powszechny w całej Europie. W krajach skandynawskich, w Danii, ale również w Szwecji organizowaniem usług komunalnych zajmują się także organizacje pozarządowe, w tym na przykład organizacje religijne, co świadczy o dużej formalnej decentralizacji gospodarki komunalnej w tych krajach. Występuje tam również wyraźna tendencja do pewnego rodzaju samowystarczalności w dostępie do usług komunalnych. Szczególnie ma to miejsce w przypadku indywidualnych gospodarstw domowych usytuowanych z dala od większych ośrodków miejskich oraz mniejszych wspólnot mieszkańców.

3. Prawne odniesienia funkcjonowania gospodarki odpadami w Polsce

Przystępując do Unii Europejskiej, Polska zobowiązała się do dostosowania swego prawa do regulacji wspólnotowych. Zmiany prawne są pierwszym etapem integracji, który rodzi określone skutki dla sfery realnej poprzez działanie podmiotów według nowych rozporządzeń. Oznacza to dostosowanie standardów usług komunalnych do standardów obowiązujących w państwach członkowskich UE. Wszelkie ustawy i nowelizacje ustaw dotyczące gospodarki komunalnej przyjęte po 1995 r. powinny spełniać wymogi unijne⁹.

⁷ Na podstawie: L. Zacharko, *Nadzór nad przedsiębiorstwem użyteczności publicznej we Francji*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 1–2, s. 78–79.

⁸ *Lexique de termes juridiques*, 8e éd Dalloz, Paris 1990, s. 416–417.

⁹ Za: E. Wojnicka, *Unia Europejska a gospodarka komunalna*, Sektor Komunalny w Gdańsku i regionie gdańskim, z. 22, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 1999, s. 4.

Prawodawstwo Unii Europejskiej dzieli się na pierwotne oraz wtórne prawo wspólnot. Prawo pierwotne stanowią traktaty założycielskie wspólnot, z których najistotniejszy jest Traktat ustanawiający Wspólnoty Europejskie¹⁰.

Prawo wtórne w swej ogólności opiera się na prawie pierwotnym, a tworzą go przede wszystkim rozporządzenia i dyrektywy. Rozporządzenia mają charakter ustaw, które wydawane są przez Radę i Komisję Europejską. Stosowane są bezpośrednio w każdym z krajów członkowskich w przeciwieństwie do dyrektyw, które wymuszają na państwie członkowskim ustanowienie odpowiadających danej dyrektywie aktów prawa krajowego. Podobnie jak rozporządzenia, dyrektywy mogą być wydawane przez Radę i Komisję Europejską. W ramach prawa wtórnego wydawane są również decyzje, które również odpowiadają decyzjom w polskim porządku prawnym. Decyzje mają indywidualny i konkretny charakter, co oznacza, iż każda z decyzji jest adresowana do grona określonych adresatów w sprawie ściśle określonych spraw lub sytuacji.

W odniesieniu do gospodarki odpadami, Wspólnota Europejska pierwsze przepisy stworzyła w latach 70. W kolejnych latach regulacje te uległy znacznemu zaostreniu, określono cele ilościowe, także wiele norm technicznych i proceduralnych. Obowiązującą strategią działań Unii Europejskiej w sprawie postępowania z odpadami wytyczyła rezolucja Rady Unii z 24 lutego 1997 r. w sprawie strategii Wspólnoty w gospodarowaniu odpadami. W systemie aktów normatywnych podstawowe znaczenie ma tzw. dyrektywa ramowa (nr 75/442), konstruująca podstawowe wymagania, rozwijane następnie w różnych aktach szczegółowych – dotyczących zasad postępowania z odpadami, czy postępowania z konkretnie wskazanymi odpadami¹¹. System ten obejmuje akty:

1. W zakresie wymagań ogólnych, m.in. – wspomnianą dyrektywę rady (tzw. ramową) 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów, następnie znowelizowaną przez dyrektywę Rady 91/692/WE (tzw. Europejski Katalog Odpadów) oraz decyzję Komisji 96/350/WE, inne dyrektywy i decyzje dotyczące odpadów niebezpiecznych.

2. W zakresie spalarni odpadów – dyrektywę Rady 89/369/EWG z dnia 8 czerwca 1989 r. w sprawie zapobiegania zanieczyszczeniu powietrza przez nowe zakłady spalania odpadów komunalnych i inne dyrektywy dotyczące głównie spraw zanieczyszczenia powietrza i warunków spalania różnych odpadów.

3. W zakresie składowania odpadów – dyrektywę Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowisk odpadów.

¹⁰ *Ein Projekt des Lehrstuhls für Öffentliches Recht insb. Völkerrecht, Europarecht sowie ausländisches Verfassungsrecht*, Europa – Universität Viadrina, Frankfurt (Oder) 2002, <http://voelkerrecht.euv-frankfurt-o.de>. Traktat ten został podpisany w 1957 r., a następnie podlegał wielokrotnym zmianom. Przywoływana wersja źródłowa stanowi wersję skonsolidowaną (ujednoliconą) po Traktacie Nicejskim.

¹¹ Za: E. Grygorczuk-Petersons, I. Tałataj, *Kształtowanie gospodarki odpadami w gminie*, Podlaska Agencja Zarządzania Energią, Białystok 2007, s. 7.

4. W zakresie wymagań szczegółowych i międzynarodowego obrotu odpadami – dyrektywy regulujące m.in. zagadnienia ochrony środowiska oraz spraw nadzoru i kontroli przesyłania odpadów¹².

Unijne przepisy prawne zostały w większości zaimplementowane do polskiego ustawodawstwa. Znalazły swoje odbicie przede wszystkim w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach¹³ i ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁴. Gospodarka odpadami należy także do zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego. Reguluje to między innymi: ustawa o gospodarce komunalnej, ustawa o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, czy ustawa o samorządzie województwa¹⁵.

Polskie przepisy nakładają na samorząd terytorialny obowiązek organizowania i regulowania problemu śmieci na swoim terenie. Mogą to robić na przykład poprzez objęcie wszystkich mieszkańców gminy jednym systemem odbierania odpadów komunalnych. System ten może obejmować selektywny odbiór odpadów łącznie z wydzieleniem odpadów niebezpiecznych. Można tworzyć w tym celu własne jednostki organizacyjne. Poza tym gminy zostały zobowiązane do zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami stacji zlewnych, udostępniania mieszkańcom na stronie internetowej informacji (również w sposób zwyczajowo przyjęty) o znajdujących się na terenie gminy placówkach zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny.

Wszystkie te przepisy określają ramy funkcjonowania rynku gospodarki odpadami w Polsce.

4. Rynek gospodarki odpadami w Polsce

Gospodarka odpadami ze wszystkich rodzajów działalności komunalnej stanowi branżę najbardziej podatną na konkurencję. Rynek gospodarki odpadami można podzielić na różne segmenty:

1) wywozu nieczystości, na który składa się usuwanie odpadów bytowych mieszkańców oraz usuwanie odpadów innych, na przykład gruzu, zieleni, itp.; płatnikami na tym rynku są właściciele nieruchomości, którzy samodzielnie, lub przy pomocy administratorów, zawierają umowy z firmami wywożącymi odpady; rynek ten generalnie nie podlega ograniczeniom w dostępie dla konkurencji;

¹² Na podstawie: J. Staszczuk, *Zarządzanie gospodarką odpadami. Gospodarowanie w świetle obowiązującego prawa*, Poznań 2006.

¹³ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. 2001, nr 62, poz. 628 z późn. zm.).

¹⁴ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. 1996, nr 132, poz. 622 z późn. zm.).

¹⁵ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. 1997, nr 9, poz. 43 z późn. zm.); ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998, nr 91 poz. 578); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576).

2) rynek oczyszczania miasta, który dotyczy oczyszczania ulic, gdzie jedynym zleceniodawcą jest miasto, oraz oczyszczanie posesji (klatek schodowych i chodników i innych miejsc gminnych przylegających do posesji), w którym zleceniodawcami są właściciele nieruchomości. Rynek oczyszczania ulic jest przeważnie całkowicie uregulowany poprzez politykę zleceń stosowaną przez gminę. Natomiast rynek oczyszczania posesji jest nieregulowany. Wspólnoty mieszkaniowe oraz inni właściciele nieruchomości mają swobodę wyboru firmy świadczącej usługi oczyszczania posesji;

3) składowania i utylizacji odpadów. Składowiska odpadów stałych należą do gmin i zgodnie z obowiązującymi obecnie rozwiązaniami prawnymi, składowiska mają obowiązek przyjmowania po określonej taryfie dowożone do nich odpady. Pewną konkurencją, czy raczej koniecznością z uwagi na kurczenie się terenów pod wysypiska, stają się spalarnie odpadów. Umiejscawianie tych spalarni napotyka podobnie jak w przypadku oczyszczalni ścieków i składowisk odpadów na opór społeczny. Stąd jedynym rozwiązaniem jest stosowanie wysoko zaawansowanej technologii gwarantującej jak najpełniejsze zabezpieczenie przed skutkami środowiskowymi funkcjonowania tych obiektów. W odniesieniu do gospodarki odpadami, w porównaniu z innymi branżami komunalnymi, rozwój techniczny i technologiczny ma większe znaczenie i wpływ w procesach dalszego przekształcania branży¹⁶.

Rynkiem, na którym działają przedsiębiorstwa gospodarki odpadami jest głównie obszar miast. Możliwości zwiększenia rynku wynikają przede wszystkim z rozwoju infrastruktury mieszkalnej, usługowej i przemysłowej na terenie obsługiwanych jednostek osadniczych. W tabeli zaprezentowano dane GUS odnoszące się do podstawowych segmentów rynku gospodarki odpadami w Polsce.

W Polsce mamy do czynienia z modelem mieszanym w branży gospodarki odpadami, w której wyraźnie zaznaczają się trzy kierunki zarządzania gospodarką odpadami. Kierunek pierwszy odpowiada modelowi publicznemu zarządzania gospodarką komunalną. Określają go głównie gminne samorządowe jednostki organizacyjne, których na koniec 2007 r. w segmencie odprowadzania i oczyszczania ścieków było 137, w segmencie gospodarki odpadami stałymi – 163, a w pozostałej działalności z zakresu gospodarki odpadami – 33.

Drugi kierunek odpowiada prywatnemu modelowi zarządzania gospodarką komunalną. Oznacza to udział podmiotów prywatnych w świadczeniu usług w podstawowych segmentach gospodarki odpadami mających prawo do posiadanego majątku. W 2007 r. usługi takie świadczyło więcej niż 1300 osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą (tzw. forma „bez szczególnej formy prawnej”) w segmencie odprowadzania i oczyszczania ścieków, natomiast 1412 osób w segmencie gospodarki odpadami stałymi i 1318 w segmencie tzw. pozostałej działalności (sanitarnej i pokrewnej). Usługi te świadczone również w formie spółek cywilnych,

¹⁶ Z. Grzymała, *Restrukturyzacja...*, dz. cyt., s. 250.

odpowiednio 65, 246 i 137 podmiotów, jak również spółek jawnych, których w wymienionych segmentach było 74. Na model ten składają się również spółki prawa handlowego, których w sumie we wszystkich segmentach funkcjonowała 1046 w 2007 r. Z tego należy wyodrębnić przynajmniej 100 spółek z. o.o. i akcyjnych stanowiących w 100% własność samorządu terytorialnego (według danych Ministerstwa Skarbu Państwa)¹⁷. Około 50 spółek prawa handlowego posiadało strukturę publiczno-prywatną własności (spółki mieszane).

Tabela 1. Liczba przedsiębiorstw gospodarki odpadami według klasyfikacji PKD w latach 2004–2007 według form prawnych

Wyszczególnienie	PKD 9001Z Odprowadzanie i oczyszczanie ścieków		PKD 9002Z Gospodarowa- nie odpadami		PKD 9003Z Działalność sanitarna i pokrewna	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007
FP = 03 wspólnoty samorządowe	3	4	16	19	1	1
FP = 29 gminne samorządowe jednostki organizacyjne	98	137	200	163	40	33
FP = 30 powiatowe samorządowe jednostki gospodarcze	1	1	2	2	1	1
FP = 31 wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne	0	0	1	1	0	0
FP = 16 spółki akcyjne	4	3	29	40	0	0
FP = 17 spółki z o.o.	94	129	667	794	73	80
FP = 18 spółki jawne	7	7	52	59	7	8
FP = 19 spółki cywilne	40	65	229	246	124	137
FP = 20 spółki komandytowe	0	0	0	1	0	0
FP = 23 spółki przewidziane w przepisach innych ustaw niż kodeks spółek handlowych i kodeks cywilny lub formy prawne, do których stosuje się przepisy o spółkach	59	54	8	7	2	2
FP = 99 bez szczególnej formy prawnej	837	1306	1423	1412	1329	1318

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Jednoosobowe spółki gminy w zasadzie określają publiczno-prywatny kierunek gospodarki odpadami stałymi, gdyż majątkiem gminnym zarządza grupa menedżerów. Można zauważyć, że w 2007 r. w porównaniu z 2004 r. nastąpiła pewna stabilizacja, a nawet spadek liczby podmiotów w niektórych formach prawnych.

¹⁷ Ministerstwo Skarbu Państwa, *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego w 2004 i w 2007 r.*, Warszawa, luty 2009.

Zwiększenie liczby podmiotów odnotowano w stosunku do spółek z o.o. i spółek cywilnych. Świadczy to o umacnianiu się prywatnego i publiczno-prywatnego modelu zarządzania gospodarką odpadami w Polsce.

W przedsiębiorstwach prywatnych i publiczno-prywatnych następowała również większa dywersyfikacja świadczenia usług. Przedsiębiorstwa te szybciej się również integrowały i konsolidowały głównie w tzw. skojarzone działalności, np. zbierania odpadów i ich spalania. Wśród tej grupy zaczynają wyróżniać się także holdingi zagraniczne¹⁸. Generalnie przedsiębiorstwa prywatne są także bardziej efektywne w tej branży z punktu widzenia rachunku ekonomicznego samego przedsiębiorstwa.

5. Podsumowanie

Sektor komunalny w Polsce odpowiada tzw. modelowi mieszanemu, co oznacza, że występują w nim wszystkie modele gospodarki komunalnej, czyli model publiczny, prywatny i publiczno-prywatny. Różnice między branżami polegają na większej lub mniejszej przewadze któregoś z modeli. Zarządzanie gospodarką odpadami także odbywa się poprzez trzy modele, przy czym dominuje w niej model prywatny i publiczno-prywatny. Struktura taka utrwala się, o czym świadczą dane GUS, z których wynika, że zwiększa się liczba podmiotów prywatnych i publiczno-prywatnych we wszystkich segmentach gospodarki odpadami, czyli działalności wywozu odpadów stałych i płynnych, składowania odpadów stałych i działalności sanitarnej.

Jest to najbardziej konkurencyjny rynek pośród wszystkich rynków komunalnych. Tak wysoka konkurencyjność wynika z istniejących możliwości wprowadzania nowych technologii i nowych rozwiązań organizacyjnych. Branża ta posiada niejako naturalne możliwości konsolidowania się z innymi branżami, np. ciepłowniczą poprzez wykorzystanie odpadów w procesie spalania. Odpady stałe i płynne mogą być wykorzystywane również jako tzw. surowce wtórne w zieleni miejskiej, czy przemyśle papierniczym. Gospodarka odpadami przestała więc spełniać li tylko funkcję usługową, jako branża komunalna, a stała się dochodową branżą gospodarczą.

Literatura

1. Blair P., *Tendencje w funkcjonowaniu samorządów lokalnych i procesach demokratyzacji (wnioski i refleksje w świetle przemian zachodzących w krajach Europy)*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 1–2.
2. Grzymała Z., *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce – aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, praca niepublikowana, Warszawa 2009.
3. *Informacja na temat gospodarki odpadami komunalnymi w wybranych krajach europejskich*, w: *Problemy gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce*, Posiedzenie Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Warszawa, 15 marca 2007.

¹⁸ Na podstawie wywiadu przeprowadzonego w Krajowej Izbie Gospodarki Odpadami.

4. *Lexique de termes juridiques*, 8e éd Dalloz, Paris 1990.
5. Ministerstwo Skarbu Państwa, *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego w 2004 i 2007 r.*, Warszawa, luty 2009.
6. *Ein Projekt des Lehrstuhls für Öffentliches Recht insb. Völkerrecht. Europarecht sowie ausländisches Verfassungsrecht*, Europa – Universität Viadrina, Frankfurt (Oder) 2002.
7. *Przetargi komunalne* – praca wykonana na zlecenie Departamentu Środowiska przez Instytut Samorządu Lokalnego Uniwersytetu w Birmingham, Birmingham 1990.
8. *Rynek usług komunalnych w Polsce*, red. T. Aziewicz, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk–Lublin 1994.
9. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. 1996, nr 132, poz. 622 z późn. zm.).
10. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. 1997, nr 9, poz. 43 z późn. zm.).
11. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. 2001, nr 62, poz. 628 z późn. zm.).
12. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578).
13. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576).
14. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95).
15. Wojnicka E., *Unia Europejska a gospodarka komunalna*, Sektor Komunalny w Gdańsku i regionie gdańskim, z. 22, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 1999.
16. Zacharko L., *Nadzór nad przedsiębiorstwem użyteczności publicznej we Francji*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 1–2.
17. Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych w obcych systemach prawnych*, w: *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, t. 1: *Prawo samorządowe i administracyjne*, red. S. Dolata, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000.

MANAGEMENT MODELS OF MUNICIPAL SECTOR IN DISTRICTS OF POLAND ON THE EXAMPLE OF WASTE ECONOMY

Summary: Public utilities sector in Poland belongs to the mixed models of public utilities. The mixed model means that there are different models as public model, private model and public-private model. The same concerns the waste economy. In case of the waste economy there predominates a private and public-private model. The reason of this is the fact that in this public utility branch there are possibilities for technical and organizational changes what make the waste economy the most competitive public utility branch.