

UNIWERSYTET W BIAŁYMSTOKU
WYDZIAŁ EKONOMII I ZARZĄDZANIA

Artur Łuniewski

**UWARUNKOWANIA ZEWNĘTRZNE
KONKURENCYJNOŚCI PRZEDSIĘBIORSTW
SEKTORA GOSPODARKI ODPADAMI**

Praca doktorska napisana
pod kierunkiem naukowym
prof. zw. dr. hab. Henryka Wnorowskiego

Białystok 2016

*Pragnę serdecznie podziękować
Panu prof. zw. dr. hab. Henrykowi Wnorowskiemu
za pomoc merytoryczną i wsparcie okazane
w trakcie pisania niniejszej pracy*

SPIS TREŚCI

Wyjaśnienie skrótów	5
WSTĘP	6
Rozdział 1. KONKURENCYJNOŚĆ I POZIOMY KONKURENCYJNOŚCI	12
1.1 Konkurencja a konkurencyjność	14
1.2 Pojęcie konkurencyjności w teorii ekonomii	18
1.3 Poziomy konkurencyjności	21
1.4 Czynniki konkurencyjności	23
1.5 Pomiar konkurencyjności	37
1.6 Konkurencyjność przedsiębiorstw	40
Rozdział 2. SEKTOR GOSPODARKI ODPADAMI JAKO „ŚRODOWISKO”	
FUNKCJONOWANIA PRZEDSIĘBIORSTW	47
2.1 Zarys historii gospodarki odpadami	47
2.2 Gospodarka odpadami jako dziedzina polityki ekologicznej państwa	54
2.2.1 Podstawowe założenia polityki ekologicznej a gospodarka odpadami	54
2.2.2 Instrumenty polityki ekologicznej	58
2.3 Gospodarka odpadami i jej przedmiot	59
2.4 Zasady gospodarki odpadami	61
2.4.1 Zasady ogólne	61
2.4.2 Zasady szczególne	63
2.5 Podstawowe pojęcia dotyczące odpadów	64
2.6 Ekonomiczne aspekty gospodarki odpadami	68
Rozdział 3. REGULACJE PRAWNE W OBSZARZE GOSPODARKI ODPADAMI	
I ICH WPŁYW NA KONKURENCYJNOŚĆ PRZEDSIĘBIORSTW W TYM SEKTORZE ...	71
3.1 Ewolucja regulacji prawnych w zakresie gospodarki odpadami w Polsce w okresie transformacji w aspekcie wspólnotowych uwarunkowań prawnych	72
3.2 Stan prawny w dziedzinie gospodarki odpadami w Polsce	77
3.2.1 Ustawa o odpadach	77
3.2.2 Ustawodawstwo powiązane	80
3.3 Wpływ regulacji wspólnotowych na prawo polskie odnoszące się do gospodarki odpadami	81
3.4 Obowiązki gmin w zakresie utrzymania porządku i czystości w obecnym stanie prawnym	86
3.5 Sposób realizacji obowiązków gmin w zakresie utrzymania porządku i czystości	89

Rozdział 4. WPŁYW POLITYKI KONCESYJNEJ NA SWOBODĘ DZIAŁANIA PRZEDSIĘBIORSTW FUNKCJONUJĄCYCH W SEKTORZE GOSPODARKI ODPADAMI	93
4.1 Gospodarka odpadami jako obszar gospodarki regulowanej	95
4.2 Konkurencja w dziedzinie gospodarki odpadami w ramach udzielanych koncesji	105
Rozdział 5. PROCEDURY PRZETARGOWE W RAMACH ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH A GOSPODARKA ODPADAMI	107
5.1 Zamówienia publiczne w gospodarce odpadami	109
5.1.1 Pojęcie zamówień publicznych	110
5.1.2 Zamówienia publiczne jako proces	112
5.2 Instytucja zamówień publicznych jako czynnik ograniczający konkurencję	118
5.3 Zamówienia publiczne jako element regulacji rynku w sektorze gospodarki odpadami	123
5.4 Gminy w roli regulatorów w obszarze gospodarki odpadami	125
5.4.1 Wyznaczniki polityki gmin w zakresie udzielania zamówień publicznych w dziedzinie odpadów komunalnych	134
5.4.2 Raport z badań procedur przetargowych w województwie podlaskim	136
5.4.3 Zagrożenia dla konkurencji w dziedzinie gospodarki odpadami wynikające z polityki gmin w zakresie udzielania zamówień publicznych	141
Rozdział 6. WIELKOŚĆ RYNKU JAKO DETERMINANTA WARUNKÓW KONKURENCYJNOŚCI I BUDOWANIA POZYCJI KONKURENCYJNEJ PRZEDSIĘBIORSTW PROWADZĄCYCH DZIAŁALNOŚĆ W DZIEDZINIE GOSPODARKI ODPADAMI	148
6.1 Wielkość rynku jako czynnik stymulujący rozwój konkurencji i konkurencyjności w świetle teorii konkurencji	149
6.2 Typologia rynków gospodarki odpadami w świetle obowiązujących regulacji prawnych	152
ZAKOŃCZENIE	169
Aneks	176
Bibliografia	180
Spis rysunków	192
Spis tabel	193
Summary	194

Wyjaśnienie skrótów

- BiAU – ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach
- CPGU – ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach
- CPGU'11 – nowelizacja CPGU z 1 stycznia 2012 r.
- CPMOU – ustawa z dnia 22 kwietnia 1959 r. o utrzymaniu czystości i porządku w miastach i osiedlach
- CSR – *Corporate Social Responsibility* (społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw)
- Dyrektywa 2006/12/WE – dyrektywa ramowa z dnia 5 kwietnia 2006 r. Parlamentu Europejskiego i Rady
- Dyrektywa 2008/98/WE – dyrektywa z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy
- FPU – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych
- GOOU – ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych
- GOOU'01 – ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych
- ICT – *Information and Communication Technologies* (teleinformatyka)
- IMD – *International Institute for Management and Development* (Międzynarodowy Instytut Rozwoju Zarządzania)
- ISO – *International Standardization Organization* (Międzynarodowa Organizacja Standaryzacyjna)
- JST – jednostka samorządu terytorialnego
- KOdp – rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogów odpadów
- KPGO – Krajowy plan gospodarki odpadami
- MPOU – ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów
- MŚ – Ministerstwo Środowiska
- ObPU – ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej
- OECD – *Organization for Economic Co-operation and Development* (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju)
- OGU – ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach
- OGU'01 – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach
- OGU'11 – nowelizacja OGU'01 z 20 lipca 2011 r.
- OGU'97 – ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o odpadach
- OK – odpady komunalne
- OKŚU – ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska
- OO – odpady opakowaniowe
- OWU – ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych
- PEP – Polityka ekologiczna państwa
- PrOŚr – ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska
- RecPU – ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji
- SDGU – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej
- SpEIU – ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym
- UE – Unia Europejska
- UOKiK – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
- ZPU – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych

WSTĘP

Szeroko rozumiany problem niniejszej rozprawy dotyczy odpadów. Kwestie związane z odpadami rozpatrywać można przynajmniej z trzech punktów widzenia, traktując odpady jako: wieloaspektowy problem, przedmiot działalności gospodarczej i dziedzinę podwyższonego ryzyka.

Odpady generują wiele problemów. Do najważniejszych zalicza się problemy:

- ekologiczne (uciążliwość dla środowiska przyrodniczego i zagrożenia dla jego jakości);
- społeczne (odpady generują problemy związane z gromadzeniem, składowaniem, utylizacją, będące źródłem konfliktów między innymi na tle lokalizacji składowisk, zakładów utylizacyjnych, ich negatywnego wpływu na siedliska ludzkie, wymagające angażowania instrumentów organizacyjnych, mechanizmów negocjacyjnych oraz nakładów finansowych ze środków publicznych na łagodzenie sporów);
- polityczne (zwłaszcza na poziomie samorządowym: niezadowolające w odbiorze społecznym rozwiązanie problemu odpadów może być źródłem niestabilności władzy lokalnej);
- komunalne (rozwiązywanie problemów z odpadami to przede wszystkim zadanie jednostek samorządowych, zwłaszcza gmin);
- ekonomiczne (wypracowanie optymalnych z ekonomicznego punktu widzenia mechanizmów rozwiązywania problemów z odpadami, zwłaszcza poprzez ich wtórne wykorzystanie umożliwiające racjonalizację gospodarki nieodnawialnymi zasobami surowcowymi; przeciwdziałanie sytuacji, że rozwiązywanie problemu z odpadami jest obciążeniem budżetów gminnych);
- technologiczne (wypracowanie technologii gromadzenia, składowania i utylizacji oraz recyklingu odpadów, najmniej szkodliwych dla środowiska przyrodniczego i społecznego oraz sprzyjających ekonomicznej optymalizacji gospodarki nimi).

Odpady jako przedmiot działalności gospodarczej mogą być dla podmiotów gospodarczych źródłem zysku z powodu: stałego popytu na świadczenie usług, stosunkowo wolnego tempa zmian technologicznych, relatywnie niskiego wymagania co do nakładów inwestycyjnych. Pozwala to przy względnie niewysokim poziomie rentowności na generowanie wysokich zysków. Przychody może generować również możliwość konsolidacji

działalności w dziedzinie odpadów z innymi dziedzinami gospodarki komunalnej, takimi jak ciepłownictwo, zieleń miejska, wytwarzanie energii elektrycznej czy gazu.

Odpady, z ekonomicznego punktu widzenia, postrzegane jako dziedzina podwyższonego ryzyka, ze względu na ograniczenia zewnętrzne – prawne, rynkowe, organizacyjne czy społeczne zawężają pole optymalizacji ekonomicznej przedsiębiorstw prowadzących działalność w tym obszarze.

Podjęta w niniejszej rozprawie problematyka obliguje, aby postrzegać ją przez pryzmat regulacji zawartych w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (dalej: OGU)¹ w ich powiązaniu z przepisami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach² (dalej: CPGU). Takie ujęcie uwzględnia wszystkie powyżej wskazane perspektywy opisu problematyki odpadów, zwłaszcza zaś specyfikę gospodarki odpadami na poziomie komunalnym, w ramach której gminy wykonują obowiązki wynikające w OGU, uwzględniając przy tym w możliwie najpełniejszym zakresie zasady i reguły wynikające z konstytucyjnie gwarantowanych wolności ekonomicznych, w tym także zasad i reguł konkurencji. Wykonanie ustawowych obowiązków na ogół przekracza możliwości wytwórcy/posiadacza odpadów, w związku z czym zmuszony jest on czynności związane z unieszkodliwianiem lub recyklingiem, obejmujących obok wykonania dyspozycji zawartej w tych pojęciach, powierzyć profesjonalnym podmiotom gospodarczym, zajmującym się unieszkodliwianiem lub recyklingiem oraz zbiórką odpadów na zasadach komercyjnych.

Obszar badawczy niniejszego opracowania obejmuje wyłącznie czynności komercyjnego zbierania odpadów od wytwórców/posiadaczy na terenie jednostek samorządu gminnego, obligowanych do rozwiązywania na obszarze swoich właściwości problemów z odpadami, realizowanych na określonych przez odpowiednie przepisy prawa podstawach umownych, przez podmioty funkcjonujące w reżimie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Przestrzeganie zapisów tej ustawy oznacza nieuchronnie prowadzenie przez nie działalności w warunkach konkurencji, podlegającej ograniczeniom wynikającym z faktu, iż gospodarka odpadami objęta jest przepisami o koncesjonowaniu oraz obowiązku uzyskiwania zezwoleń, a także w – przypadku gdy wytwórca/posiadacz jest podmiotem publicznym – ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych³ (dalej: ZPU), również pełniących funkcję swoistego regulatora omawianego sektora.

Poza obszarem naszych zainteresowań pozostają wszelkie kwestie o charakterze prawoadministracyjnym, związane z koniecznością uzyskiwania przez posiadacza/wytwórcę

¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn. zm.

² Dz. U. z 1996 r. nr 132 poz. 622 z późn. zm.

³ Dz. U. z 2004 r. nr 19 poz. 177 z późn. zm.

koncesji (zezwoleń) na składowanie odpadów na miejscu wytworzenia czy spełniania przez niego związanych z tym norm minimalizujących szkodliwe ich oddziaływanie na siedziby ludzkie i środowisko przyrodnicze.

W dysertacji przedmiotem analizy będzie wyłącznie ekonomiczny aspekt gospodarki odpadami. W takim ujęciu zasadnicze znaczenie ma kwestia ekonomicznej efektywności i opłacalności prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie unieszkodliwiania i recyklingu odpadów oraz zbierania ich od wytwórców/posiadaczy. Jeżeli uwzględni się podane ograniczenia, istotna jest także kwestia warunków konkurencji na rynku odpadów oraz tworzenia efektywnych strategii konkurencyjnych przez przedsiębiorstwa podejmujące działalność na tym rynku. Dotyczy to przede wszystkim podmiotów podejmujących działalność w segmencie zbiórki odpadów gminnych w reżimie OGU, formułującej wymóg udzielania podmiotom zamierzającym świadczyć usługi w tym zakresie tylko na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych. Gminy jako wytwórcy lub posiadacze odpadów wykonują w ten sposób obowiązki wynikające z CPGU. Uwarunkowania te wygenerowały rynek, który roboczo, na potrzeby projektowanych badań, został nazwany rynkiem odbioru i wywozu odpadów z nieruchomości gminnych, będący segmentem rynku odpadów komunalnych (w znaczeniu: wytwarzanych na terenie gmin przez jej mieszkańców, podmioty gospodarcze, instytucje). Na tym segmencie rynku skupiać się będą projektowane badania.

W projektowanych badaniach skupiono się na kwestii realizacji zasad konkurencji na rynku usług odbioru i wywozu odpadów komunalnych, po wejściu w życie OGU oraz nowelizacji CPGU. Z uwagi na okoliczność, iż wykonywanie tej ustawy w wielu gminach opóźnia się, źródłem materiału empirycznego mogą być tylko te gminy, które nowe zasady wdrożyły już na własnym terenie. Ustalenia w tej mierze posłużą jako źródło wniosków i rekomendacji tak dla praktyki udzielania zamówień publicznych na usługi odbioru i wywozu odpadów gminnych, ukierunkowanej na maksymalną ochronę konkurencji w tym segmencie gospodarki odpadami, jak i dla praktyki działania przedsiębiorstw działających w tym zakresie, głównie przy tworzeniu strategii konkurencyjnych i optymalizacji ekonomicznych efektów z prowadzonej działalności.

Problemem badawczym niniejszej rozprawy jest asymetria pomiędzy różnymi grupami czynników wpływających na konkurencyjność przedsiębiorstw gospodarki odpadami na rzecz czynników zewnętrznych. Z tego względu autor w swojej rozprawie podejmuje próbę odpowiedzi na następujące pytania:

- Jakie ograniczenia dla konkurencyjności i możliwości optymalizacji ekonomicznej wynikają dla przedsiębiorstw podejmujących działalność w segmencie gospodarki komunalnej nakładają przepisy obowiązującego prawa?
- Jakie ograniczenia dla konkurencyjności i możliwości optymalizacji ekonomicznej dla przedsiębiorstw podejmujących działalność w segmencie gospodarki komunalnej wynikają z polityki gmin w udzielaniu zamówień publicznych na usługi odbioru i wywozu odpadów z nieruchomości gminnych?
- Czy na tle stosowania ustawy z 13 grudnia 1996 r. dochodzi do naruszania zasad konkurencji w procesie udzielania zamówień publicznych na usługi odbioru i wywozu odpadów z nieruchomości gminnych?
- Czy i w jakim stopniu czynnikiem ograniczającym konkurencję na rynku usług odbioru i wywozu odpadów komunalnych jest wielkość rynku na terenie danej gminnej jednostki samorządowej?

Celem niniejszej rozprawy jest identyfikacja zewnętrznych uwarunkowań konkurencyjności podmiotów gospodarczych podejmujących działalność w segmencie odpadów komunalnych, w zakresie usług odbioru i wywozu odpadów z terenów nieruchomości. W efekcie realizacji tego zamierzenia ma powstać:

- opis istniejącego systemu gospodarki odpadami;
- ocena funkcjonowania rozwiązań i regulacji w sektorze gospodarki odpadami oraz ich wpływu na przedsiębiorstwa działające na tym rynku;
- wnioski i rekomendacje dla:
 - przedsiębiorców sektora gospodarki odpadami funkcjonujących w ramach istniejących uwarunkowań;
 - organów administracji centralnej kształtujących na szczeblu krajowym politykę w zakresie gospodarki odpadami oraz stanowiących prawo w tej dziedzinie;
 - administracji samorządowej na szczeblu lokalnym (miast i gmin) pełniącej rolę kontrolną i regulacyjną w sektorze gospodarki odpadami.

Hipotezę główną niniejszej rozprawy sformułowano jako stwierdzenie, iż konkurencyjność przedsiębiorstw sektora gospodarki odpadami zależy w głównej mierze od uwarunkowań zewnętrznych funkcjonowania w tym sektorze.

Tak sformułowaną hipotezę główną podzielono na cztery hipotezy szczegółowe:

1. Uregulowania prawne dotyczące gospodarki odpadami w sposób istotny wpływają na konkurencyjność przedsiębiorstw działających na tym rynku.

2. Polityka koncesyjna na poziomie samorządów kształtuje konkurencyjność przedsiębiorstw sektora gospodarki odpadami.
3. Procedury przetargowe i konkursowe w ramach zamówień publicznych determinują konkurencyjność przedsiębiorstw na rynku usług odbioru i zagospodarowania odpadów.
4. Skala działalności przedsiębiorstwa gospodarki odpadami determinuje jego pozycję konkurencyjną.

W pracy wykorzystano następujące metody, techniki i narzędzia badawcze. Materiał do części teoretycznej zebrano metodą studiów literaturowych, a główną metodą gromadzenia materiału była analiza dokumentów prawnych, ogólnych i lokalnych, urzędowych, przetargowych i innych. Pomiar konkurencyjności wybranych przedsiębiorstw prowadzących działalność na lokalnych rynkach gospodarki komunalnej przeprowadzono metodą oceny potencjału konkurencyjności Gorynii/Jankowskiej z uwzględnieniem modelu konkurencyjności Stankiewicza, jako najbardziej adekwatnego do przypadku przedsiębiorstw działających na rynkach regulowanych, poddawanych silnym oddziaływaniom otoczenia politycznego, prawnego i instytucjonalnego.

Niniejsza praca składa się z sześciu rozdziałów. Metodę Gorynii/Jankowskiej i model konkurencyjności Stankiewicza scharakteryzowano w rozdziale pierwszym *Konkurencyjność i poziomy konkurencyjności*. Zwrócono w nim również uwagę na zależność pomiędzy pojęciem konkurencji i pojęciem konkurencyjności. Umiejscowiono także pojęcie konkurencyjności w teorii ekonomii, wskazując na brak jednej powszechnie akceptowanej definicji, co wynika przede wszystkim z jego teoretycznego i atrybutywnego charakteru. Ponadto opisano poziomy, czynniki i poziom konkurencyjności oraz konkurencyjność przedsiębiorstw.

W rozdziale drugim *Sektor gospodarki odpadami jako „środowisko” funkcjonowania przedsiębiorstw* opisano odpady, stanowiące istotny problem epidemiologiczny, ekologiczny, społeczny oraz gospodarczy, jako dziedzinę współczesnej gospodarki i polityki ekologicznej państwa. Omówiono zarys historii gospodarki odpadami, jej przedmiot, zasady i aspekty ekonomiczne, sugerując, że docelowo powinny w Polsce być wdrożone rozwiązania, sprawnie funkcjonujące w krajach zachodnich, dającą samym konsumentom sposobność pozbywania się odpadów opakowaniowych za gratyfikacją pieniężną.

W rozdziale trzecim *Regulacje prawne w obszarze gospodarki odpadami i ich wpływ na konkurencyjność przedsiębiorstw w tym sektorze*, omawiając uwarunkowania prawne uwzględniono w ujęciu historycznym nie tylko akty prawa krajowego, ale również – ze względu na międzynarodowe zobowiązania Polski – akty prawa międzynarodowego, a także

– ze względu na członkostwo Polski w Unii Europejskiej – uregulowania wspólnotowe. Przedstawiono aktualny stan prawny w gospodarce odpadami i w dziedzinach powiązanych (finanse publiczne, zamówienia publiczne, gospodarka regulowana).

W rozdziale czwartym *Wpływ polityki koncesyjnej na swobodę działania przedsiębiorstw funkcjonujących w sektorze gospodarki odpadami* wskazano, że w gospodarce wolno-rynkowej przedsiębiorcy i przedsiębiorstwa korzystają z konstytucyjnie gwarantowanej wolności gospodarczej, ale z ważnych względów społecznych lub politycznych, przy zachowaniu obowiązujących zasad, można ją ograniczyć. Odbiór odpadów komunalnych od ich wytwórców zgodnie z konstytucyjną aksjologią wyznaczającą w hierarchii ważności praw konstytucyjnych szeroko pojętemu bezpieczeństwu obywateli rangę wyższą niż wolności gospodarczej, został objęty regulacjami prawnymi ją ograniczającymi.

W rozdziale piątym *Procedury przetargowe w ramach zamówień publicznych a gospodarka odpadami*, uwzględniając funkcję stabilizacyjną, alokacyjną i redystrybucyjną finansów jednostek samorządowych, wskazano na zasadniczy cel wprowadzenia ustawy – Prawo zamówień publicznych, czyli oszczędny i racjonalny system wydatkowania środków publicznych. Omówiono zamówienia publiczne w gospodarce odpadami, zamówienia publiczne jako czynnik ograniczający konkurencję i element regulacji rynku w sektorze gospodarki odpadami. Przedstawiono również gminy w roli regulatorów w obszarze gospodarki odpadami.

W rozdziale szóstym *Wielkość rynku jako determinanta warunków konkurencyjności i budowania pozycji konkurencyjnej przez przedsiębiorstwa prowadzące działalność w dziedzinie gospodarki odpadami* przyjęto funkcjonalną klasyfikację gmin opartą na podejściu lokalizacyjnym i zastosowano najczęściej stosowany w literaturze oraz sformalizowany podział gmin na: wiejskie, miejsko-wiejskie i miejskie. Rynki odbioru odpadów komunalnych podzielono analogicznie do klasyfikacji gmin. Jako kryterium ich pogrupowania przyjęto liczbę posesji, podzielonych na zamieszkałe i niezamieszkałe, ponieważ ta wielkość, będąca zbiorem obiektów obsługiwanych przez odbiorcę odpadów, jest rzeczywistym jego miernikiem. Do badania wybrano gminy z województwa podlaskiego i traktując je jako rynki usług odbioru odpadów komunalnych przeprowadzono analizę danych zgodnie z przyjętą metodyką.

W *Zakończeniu*, na podstawie przeglądu literatury oraz materiału empirycznego z badań własnych, zweryfikowano sformułowane na wstępie hipotezy oraz przedstawiono wnioski, uogólnienia i rekomendacje.

KONKURENCYJNOŚĆ I POZIOMY KONKURENCYJNOŚCI

Celem każdej działalności gospodarczej jest zaspokojenie społecznych potrzeb na dobra, których wytwarzanie jest przedmiotem tej działalności. Kojarzona z aktywnością gospodarczą kategoria zysku jest elementem wtórnym, który pojawił się na pewnym etapie rozwoju stosunków społeczno-ekonomicznych i związany jest z obrotem dobrami będącymi produktem tej aktywności. W miarę rozwoju społeczno-gospodarczego zjawisko działalności gospodarczej zaczęło nabierać charakteru systemowego, co wyrażało się w rosnącym bogactwie wzajemnych relacji między podmiotami gospodarczymi, obejmujących ogół danej społeczności, a w dalszej kolejności – także i relacje ekonomiczne z sąsiadami. Mające historyczny charakter państwo jako jedno ze swoich głównych zadań uznało ochronę aktywności gospodarczej swoich obywateli, tak gdy idzie o stosunki wewnętrzne, jak i stosunki z sąsiadami. Zakres tej ochrony jest ujęty w określone reguły porządkujące, wyznaczone przez system ekonomiczny. Wykształciło się w tej mierze podejście generalne: z jednej strony podejście regulacyjne, które jest przeciwstawne podstawowemu paradygmatowi liberalnej gospodarki, jakim jest wolność ekonomiczna, uznawanej przez wielu za naturalny wyznacznik prawidłowego funkcjonowania gospodarki.

W tym kontekście jest sytuowana problematyka konkurencji, rozumiana, najogólniej rzecz biorąc, jako rywalizacja między podmiotami gospodarczymi o klientów, przy założeniu nieistnienia jej ograniczeń. Podejście regulacyjne, dopuszczające ograniczenia w tym zakresie, pozostaje w zasadniczej opozycji do podejścia liberalnego wykluczającego co do zasady występowanie jakichkolwiek subiektywnych problemów w rywalizacji między podmiotami rynkowymi. Stosowanie takich ograniczeń jest wszakże w pewnych okolicznościach nieuchronne, podyktowane względami praktyki społeczno-politycznej, ale niekiedy również ekonomicznej, na przykład by chronić słabszych uczestników rynku przed nadmierną przewagą potentatów, by uniknąć zagrożeń związanych z monopolizacją, w warunkach której konkurencja w sposób nieuchronny zamiera. Stosowanie ograniczeń sferze konkurencji charakterystyczne jest dla paradygmatu regulacyjnego, podczas gdy odrzucanie ich – dla paradygmatu liberalnego. Linia podziału wyznaczana jest przez dwie wielkie tradycje ekonomiczne: kontynentalną i anglosaską. Ta ostatnia wręcz utożsamia wolność ekonomiczną z wolnością polityczną. Milton Friedman, jeden z twórców i głównych promotorów bardzo wpływowego współcześnie neoliberalizmu, stanowczo podkreślał, iż socjalizm, programowo

kwestionujący wolność ekonomiczną na rzecz dominacji państwa i różnych form koncesji i reglamentacji, „nie może być jednocześnie demokratyczny”⁴. Zarzucał też wielu intelektualistom, zwłaszcza związanym z tradycjami kontynentalnymi, iż nie traktują wolności ekonomicznej jako wartości samoistnej, ale jedynie jako środek prowadzący do wolności politycznej. W ujęciu *par excellance* aksjologicznym wolność ekonomiczną rozumieć można jako tę część wolności, „która ma związek z materialną autonomią jednostki w relacji do państwa i innych zorganizowanych grup”⁵. Tak rozumiana wolność ekonomiczna może być wszakże na potrzeby praktyki społecznej i ekonomicznej zrelatywizowana do postaci prawnie gwarantowanej swobody gospodarczej, czyli możliwości „nieskrępowanego podejmowania i późniejszego prowadzenia dowolnej działalności gospodarczej, która nie narusza praw (wolności) innych osób”⁶. Tak pojmowana wolność gospodarcza jest przedmiotem regulacji prawnych, sytuujących ją w określonym porządku w systemie wartości konstytucyjnych. Regulacje te nie mogą jednak naruszać wolności ekonomicznej, jako fundamentu wolnego rynku, dla którego stanem najbardziej naturalnym jest wolność konkurowania.

W rozwiązaniach kontynentalnych, inaczej niż w tradycji anglosaskiej, wolność ekonomiczna nie jest traktowana jako wartość absolutna. Warto w tym kontekście posłużyć się przykładem rozwiązań przyjętych w polskim porządku konstytucyjnym, ukształtowanym po wpływie tradycji kontynentalnej. Konstytucja RP⁷ gwarantuje wolność ekonomiczną, ale zarazem przewiduje, zgodnie z zasadą proporcjonalności, możliwości jej ograniczania w określonych przypadkach⁸. Wspomniana zasada proporcjonalności jako doktrynalna podstawa ograniczania wolności, jest określana również na gruncie prawa konstytucyjnego „zakazem nadmiernej ingerencji”. Z nadmierną ingerencją mamy do czynienia wówczas, gdy zastosowane przez ustawodawcę środki ograniczające określone prawa i wolności „kolidują z uzasadnionymi interesami obywatela”⁹. Innymi słowy, ograniczenie konkurencji jest dopuszczalne, jeżeli są one konieczne dla ochrony dóbr innego rodzaju, ale tylko w skali i zakresie niezbędnym dla osiągnięcia celu ochronnego. Kwestia ograniczeń w sferze konkurencji jest szczególnie istotna w kontekście podjętej w niniejszym opracowaniu problematyki.

⁴ M. Friedman, *Kapitalizm i wolność*, Wydawnictwo Onepress, Gliwice 2008, s.38.

⁵ P. Opala, A. Rzońca, *Ile wolności gospodarczej?*, „Zeszyty FOR”, s. 8, publikacja dostępna w wersji elektronicznej: http://www.for.org.pl/upload/File/zeszyty/Zeszyt_Ile_wolnosci_gospodarczej_Opala.pdf.

⁶ Tamże, s. 8.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483.

⁸ C. Kosikowski, *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, PWN, Warszawa 2000, s. 167-16.

⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa 2006, s. 64-65.

1.1 KONKURENCJA A KONKURENCYJNOŚĆ

Konkurencja to fundamentalna kategoria ekonomiczna, może być rozumiana jako:

- proces, który uczestnicy rynku wykorzystują do przedstawienia korzystniejszych ofert, determinujących decyzje zawarcia transakcji;
- sytuacja na rynku którego uczestnicy dążą do patronatu nad kupującymi celem uzyskania realizacji celu ekonomicznego;
- konfrontacja, współzawodnictwo w sferze podaży i popytu pomiędzy podmiotami dążącymi do uzyskania zysku;
- walka podmiotów gospodarczych o rynek;
- rywalizacja przedsiębiorców o maksymalizację udziału w rynku i zysków;
- interakcja sprzedających i kupujących;
- rywalizacja między podmiotami gospodarczymi prowadząca do poprawy jakości i innowacji wpływających na obniżenie cen;
- utrudnianie lub uniemożliwianie rywalom osiągnięcie analogicznych celów, założonych do osiągnięcia przez przedsiębiorców;
- rywalizacja o zysk ze sprzedaży dóbr i usług, rynki zaopatrzenia oraz siłę roboczą¹⁰;
- ciąg zdarzeń, gdzie kupujący i sprzedający oferują się dla zrealizowania transakcji przedstawić partnerom lepszą propozycję od innych uczestników rynku¹¹.

Zależność między pojęciem konkurencji i pojęciem konkurencyjności G. Maniak określa następująco: „konkurencyjność wywodzi się od konkurencji i jest jej elementem. Mechanizm konkurencji sprawia, że uzyskanie wygranej na rynku wiąże się z koniecznością podejmowania przez podmioty rynkowe działań podnoszących ich atrakcyjność. Wygrana z rywalami jest bowiem możliwa wówczas, gdy konkurujące podmioty mają zdolność i potencjał umożliwiające osiągnięcie przewagi konkurencyjnej; innymi słowy, aby móc konkurować, należy być konkurencyjnym. Idąc tym tokiem rozumowania można przyjąć, że pojęcie konkurencyjność oznacza pewną umiejętność (zdolność) konkurowania, a więc działania

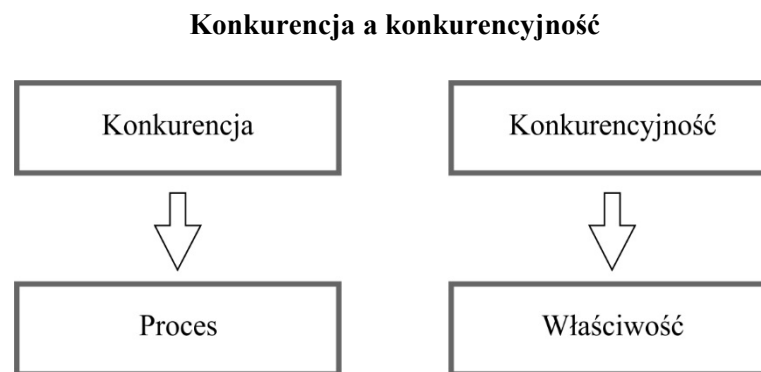
¹⁰ H.G. Adamkiewicz-Drwiłło, *Konkurencyjność przedsiębiorstw w świetle uwarunkowań współczesnej gospodarki*, Dom Organizatora, Toruń 2010, s. 18-20.

¹¹ J. Wilkin, *Spoleczny proces gospodarowania a ekonomia*, [w:] *Ekonomia dla prawników i nie tylko*, M. Bednarski, J. Wilkin (red.), wyd. 3, Lexis Nexis, Warszawa 2007, s. 47.

i przetrwania w konkurencyjnym otoczeniu”¹². Konkurencyjność w takim rozumieniu musi być postrzegana w dwóch aspektach¹³:

1. Konkurencyjność to określona właściwość (stan) podmiotu konkurencyjnego, której poziom może być poddany ocenie, zarówno ilościowej, jak i jakościowej. Właściwość ta wiąże się bezpośrednio z konkurencją, jej wymiarem rywalizacyjnym, kompetencyjnym (umiejętności konkurowania) i czynnościowo-operacyjnym (działania związane z konkurowaniem). Ścisłość związków między konkurencją i konkurencyjnością nie oznacza, iż są to pojęcia tożsame. Istotę różnic między tymi pojęciami przedstawiono na rysunku 1.

Rysunek 1



Źródło: G. Maniak, *Mikro-, mezo- i makroekonomiczne poziomy konkurencyjności ...*, op. cit., s. 7.

2. Konkurencyjność to cecha o charakterze relatywnym. Wynika to z okoliczności, iż formułowanie komparatywnych ocen dotyczących konkurencyjności danego podmiotu konkurującego niezbędne jest istnienie jakiegoś punktu odniesienia umożliwiającego dokonywanie porównań. Innymi słowy, konkurencyjność to cecha relatywna, określana jako własności porównawcze. Każde więc empiryczne badania nad konkurencyjnością muszą być poprzedzone określeniem obiektu porównań, miar ocen i ich wag, a ponadto wybór metod badawczych musi być dostosowany do analizowanego przedmiotu.

Konkurencja ma zatem wymiar dynamiczny i temporalny, konkurencyjność zaś – jest właściwością podmiotu konkurującego, statyczną w danym momencie, ale ze zdolnością do przeobrażeń pod wpływem zmiennych impulsów płynących z otoczenia.

W świetle powyższych uwag zasadne wydaje się spostrzeżenie, iż konkurencja to pojęcie odnoszące się do procesu konkurowania w określonych uwarunkowaniach gospodarczych,

¹² G. Maniak, *Mikro-, mezo- i makroekonomiczne poziomy konkurencyjności – miary i uwarunkowania*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego – Prace Katedry Ekonomii” 2005, nr 10, s. 6.

¹³ Tamże, s. 6-7. Na ten temat patrz także: W. Walczak, *Analiza czynników wpływających na konkurencyjność przedsiębiorstw*, „e-mentor” 2010, nr 5, s. 5-8.

konkurencyjność zaś – do podmiotów konkurujących jako jedna z jego dystynktywnych cech jako uczestnika procesów gospodarczych. Definityjne ujęcie drugiego z tych pojęć związane jest na ogół z dynamiką zmian w gospodarce. Z tego punktu widzenia jest możliwe rozróżnienie konkurencyjności statycznej (w danym momencie) i dynamicznej (czynniki określające zdolność do konkurowania przez długi okres z uwzględnieniem zdolności do poprawy)¹⁴. Chociaż więc konkurencyjność może się wydawać cechą statyczną to, w istocie ewoluuje wraz ze zmianami zachodzącymi w gospodarce, jest funkcją jej szeroko rozumianej kondycji.

Konkurencja tradycyjnie jest pojmowana jako siła napędowa biznesowej działalności ukierunkowanej na zysk, sprzyjającej jego maksymalizacji dzięki obniżeniu kosztów produkcji i obniżeniu cen wyrobów gotowych, jako czynnik dynamizujący innowacje, dzięki czemu możliwe jest zwiększenie wolumenu produkcji i sprzedaży¹⁵. Przy rynku doskonale konkurencyjnym każde przedsiębiorstwo ustala cenę rynkową jako niezależną od jego własnego poziomu produkcji, czyli ustala wielkość swojej produkcji, ale wszystko co zostanie wytworzone musi być sprzedane po aktualnej cenie rynkowej, wynikającej z gry popytu i podaży. Konkurencja monopolistyczna występuje w gałęziach charakteryzujących się następującymi cechami:

- na rynku działa wielu producentów i wielu nabywców;
- istnieją nieograniczone możliwości wejścia na rynek nowych producentów, a nowi producenci są w stanie podjąć produkcję substytutów produktów znajdujących się w obrocie rynkowym;
- produkty wytwarzane przez różnych producentów nie są jednorodne, ale zróżnicowane pod względem cech użytkowych oraz mają bliskie substytuty, a nabywcy preferują produkty tylko niektórych producentów; dzięki reklamie i marketingowi określony producent uzyskuje na rynku swojego produktu pozycję monopolisty;
- producenci i nabywcy mają doskonałe informacje¹⁶.

Warunki konkurencji doskonałej polegają na dążeniu producentów do zdobycia pozycji monopolistycznej, który to stan jest abstrakcyjnym wyjątkiem od modelu konkurencji doskonałej¹⁷. Wystąpienie takiego stanu jest czysto hipotetyczne, gdy w praktyce nigdy nie

¹⁴ G. Maniak, *Mikro-, mezo- i makroekonomiczne ...*, op. cit., s. 7.

¹⁵ *Słownik pojęć ekonomicznych*, cz. 1 (A-O), [w:] *Biznes*, t. 9, Warszawa 2007, s. 148.

¹⁶ A. Krajewska, R. Milewski, *Konkurencja monopolistyczna*, [w:] *Podstawy ekonomii*, R. Milewski i E. Kwiatkowski (red.), PWN, Warszawa 2005, s. 159-160.

¹⁷ G. Maniak, *Konkurencja i konkurencyjność w badaniach współczesnej ekonomii*, [w:] *Teoretyczne aspekty gospodarowania*, D. Kopycińska (red.), Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, s. 157. Tu także przegląd stanowisk w odniesieniu do konkurencji różnych szkół ekonomicznych, od ujęcia

występuje. W rzeczywistości bowiem, ci którzy doznają niepowodzeń w walce o klienta nigdy z pozyskania go nie rezygnują i próbują podważyć pozycję monopolisty. Ponadto, do rywalizacji włączyć się może nieograniczona liczba nowych producentów, których celem będzie także zdobycie monopolistycznej pozycji. Obecnie podejście do konkurencji jest bardziej złożone i uwzględnia również mechanizm funkcjonowania rynku. Różnorodne stanowiska definicyjne w tym zakresie sprowadza się praktycznie do dwóch ujęć¹⁸. Konkurencja to:

- proces, pewne działanie o charakterze dynamicznym, nierozłącznie związane z gospodarką rynkową;
- pewien końcowy stan rynku, w którym ujawniają się ostateczne efekty rywalizacji między uczestnikami wymiany rynkowej, określając w ten sposób swoistą „równowagę” rynku i/lub jego podmiotów.

Konkurencja zawiera zatem element współzawodnictwa, który może mieć charakter albo dynamiczny (proces rywalizacji), albo statyczny (końcowy efekt procesu rywalizacji). Pojęcie konkurencji zakłada więc dążenie każdego podmiotu rynkowego by wykazać wyższość nad innym podmiotem z własnej branży oraz zmaksymalizować własne korzyści z uczestnictwa w grze konkurencyjnej. Oznacza ona rywalizację o źródła zaopatrzenia w środki produkcji i kapitał pracowniczy, a przede wszystkim rynki zbytu”, czyli o zwiększenie udziału w rynku¹⁹. W nowszej literaturze często przywołuje się definicję konkurencji M.J. Stankiewicza. Określił on ją jako „zjawisko, którego uczestnicy rywalizują między sobą w dążeniach do analogicznych celów, co oznacza, że działania podejmowane przez jednych dla osiągnięcia określonych celów, utrudniają (a nawet niekiedy uniemożliwiają) osiągnięcie takich samych celów przez innych”²⁰.

W praktyce więc liczba czynników mających dać danemu podmiotowi rynkowemu przewagę nad rywalem (rywalami) jest szersza, niż wynikałoby z ujęcia *stricte* ekonomicznego. Konieczne jest wskazanie także pozaekonomicznych aspektów istotnych z punktu widzenia rywalizacji rynkowej, pozwalających na skuteczne uczestnictwo w tej rywalizacji. Zdolność taka jest objęta dyspozycją pojęcia konkurencyjności.

klasycznego do współczesnego ujęcia menedżerskiego, traktowanego niekiedy jako narzędzia zarządzania przedsiębiorstwem tak w perspektywie bieżącej jak i strategicznej.

¹⁸ G. Maniak, *Konkurencja i konkurencyjność...*, op. cit., s. 157.

¹⁹ J. Brodowska-Szewczuk, *Konkurencyjność przedsiębiorstw i źródła przewagi konkurencyjnej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej. Seria: Administracja i Zarządzanie” 2009, nr 7, s. 87.

²⁰ K. Liczmańska, *Silna marka jako źródło przewagi konkurencyjnej w momencie zakupu*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej” 2008, nr 1, s. 89.

„Przede wszystkim rynek pozostawiony sam sobie ma skłonność do generowania struktur monopolistycznych, a więc ograniczanie konkurencji będącej podstawowym warunkiem efektywności mechanizmu rynkowego”²¹.

1.2 POJĘCIE KONKURENCYJNOŚCI W TEORII EKONOMII

Podobnie jak w przypadku wielu kategorii ekonomicznych, brak jest jednej powszechnie akceptowanej definicji konkurencyjności²². Trudności w definiowaniu tego pojęcia wynikają przede wszystkim z jego teoretycznego, a przy tym wyraźnie atrybutywnego charakteru, co oznacza, iż nie sposób konkurencyjności odnieść do jakiegoś realnego desygnatu (zespołu desygnatów), gdyż taki nie istnieje, a jednocześnie uznaje się go jako istotny atrybut organizacji, które cel swego działania najlepiej osiągają poprzez konkurowanie. Intuicyjnie, jak zauważa się w literaturze, konkurencyjność postrzega się jako „umiejętność konkurowania, a więc działania i przetrwania w konkurencyjnym otoczeniu”²³. Konsekwencją teoretycznego charakteru pojęcia konkurencyjności ze względu na potrzebę jej zdefiniowania jest konieczność „dekompozycji”, czyli identyfikacji wymiarów konkurencyjności i ich opisu „z użyciem zmiennych obserwowalnych w rzeczywistości gospodarczej”²⁴. Najogólniejszym punktem odniesienia dla konkurencyjności, jako pojęcia abstrakcyjnego, pozbawionego desygnatów, jest wspomniana rzeczywistość gospodarcza, która charakteryzuje się dwoma grupami cech²⁵:

- cechy absolutne, które przypisać można każdemu systemowi gospodarczemu, a których znaczenie nie wymaga odnoszenia ich do cech innych systemów gospodarczych czy też zakładania istnienia jakiegokolwiek relacji pomiędzy badanym i innym systemem gospodarczym;
- cechy relatywne, które zakładają występowanie pewnej relacji łączącej badany system gospodarczy z innym systemem gospodarczym.

²¹ J. Wilkin, *Jaki kapitalizm, jaka Polska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 130-131.

²² Przegląd różnych stanowisk w tej kwestii patrz: J. Brodowska-Szewczuk, *Konkurencyjność przedsiębiorstw...*, op. cit., s. 87-90. Por także: M. Grzebyk, Z. Kryński, *Konkurencja i konkurencyjność przedsiębiorstw. Ujęcie teoretyczne*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Uwarunkowania sprawnego działania w przedsiębiorstwie i regionie*, z. 20, M. G. Woźniak (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011, s. 107-117.

²³ M. Gorynia, B. Jankowska, *Klasy a międzynarodowa konkurencyjność i internacjonalizacja przedsiębiorstw*, Difin, Warszawa 2008, s. 51.

²⁴ Tamże, s. 51.

²⁵ Tamże, s. 51-52.

Pomimo występowania powyższych trudności są podejmowane próby zdefiniowania pojęcia konkurencyjności. Najszerzej kwestia ta została ujęta w definicji *Institute for Management and Development* (IMD). Zdaniem ekspertów IMD konkurencyjność przedsiębiorstw to uzależniona od kompetencji ekonomicznych decydentów umiejętność przedsiębiorstwa budowania i utrzymania takiego środowiska, które sprzyja uzyskiwaniu wielokrotnionych korzyści oraz zwiększa poziom tych podmiotów²⁶. Przeciwnieństwem tego ujęcia jest definicja zaproponowana przez brytyjskie Ministerstwo Przemysłu i Handlu w 1995 roku. Ta propozycja, jak pisze A. Czarnota, „wyjaśniała konkurencyjność pojedynczej firmy jako zdolność do wytworzenia właściwych dóbr lub usług właściwej jakości, po właściwej cenie i we właściwym czasie. W tym przypadku konkurencyjność sprowadza się do zaspokojenia potrzeb nabywcy w bardziej wydajny sposób i bardziej sprawnie niż inne firmy”²⁷. Innymi słowy, bardziej konkurencyjna jest ta firma, która w tych samych warunkach radzi sobie lepiej niż inne firmy tej samej branży. W świetle ujęć prezentowanych w literaturze na konkurencyjność przedsiębiorstwa składają się następujące elementy²⁸:

- zestawy rynkowych instrumentów konkurowania;
- wewnętrzne i zewnętrzne źródła rynkowej przewagi konkurencyjnej;
- sposoby i struktury kształtowania konkurencyjnych zasobów i umiejętności;
- sposoby sytuowania przedsiębiorstwa wobec konkurentów (konfrontacja, aliance, unikanie konkurencji, ignorowanie konkurencji).

Elementów powyższych nie należy postrzegać w oderwaniu, ale jako zagregowany system, który w efekcie ostatecznym jest wystarczający do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej. Wskazać w tym kontekście można na dwa warianty koncepcji konkurowania, które z powyższego ujęcia można wyprowadzić²⁹:

- bezpośrednie źródła rynkowej przewagi konkurencyjnej (marketing, technologie, organizacja produkcji i zaopatrzenia, innowacje);
- bazowe źródła konkurencyjności przedsiębiorstwa (kluczowe kompetencje, zdolność firmy, wyróżniające firmę zdolności, redukcję czasu).

Przy analizie konkurencyjności niezwykle istotne jest rozróżnienie konkurencyjności przedmiotu i konkurencyjności podmiotu. Przedmiotem obrotu mogą być kapitał, technologie,

²⁶ A. Czarnota, *Wpływ innowacji na konkurencyjność przedsiębiorstwa*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Ekonomii i Zarządzania Politechniki Koszalińskiej” 2003, nr 12, s. 85.

²⁷ Tamże, s. 84-85.

²⁸ *Czynniki sukcesu polskich przedsiębiorstw na rynkach Unii Europejskiej*, Z. Pierścionek, S. Jurek-Stępień (red.), Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2007, s. 15.

²⁹ Tamże, s. 16.

usługi, towary. Podmiot nimi obracający może być konkurencyjny lub niekonkurencyjny. Konkurencyjny jest tylko ten, który „jest w stanie jednocześnie zapewnić wartość dodaną zarówno dla klientów, jak i dla inwestorów”³⁰. Jednoczesna obligatoryjność spełnienia tych warunków determinuje fakt, że kategoria „konkurencyjność podmiotu”³¹ łączy ocenę marketingową i inwestycyjną. Na rynku towarów i usług oraz na rynku czynników produkcji konkurencyjność podmiotu jest wypadkową podaży i popytu, czyli dotyczy zarówno obrotu handlowego, jak i akumulacji, procesów inwestycyjnych i rozwoju gospodarczego. Oprócz atrakcyjności handlowej determinującej wzrost udziału w rynku, niezbędnego jest osiągnięcie poziomu rentowności i akumulacji, zapewniających ponadprzeciętny rozwój. Sukces handlowy, czyli wzrost udziału w rynku bez osiągnięcia wyższego od przeciętnego poziomu rentowności nie zapewnia przedsiębiorstwu konkurencyjności. Konkurencyjna jest ta firma, która z działalności uzyskuje konkretne korzyści zapewniające mu odpowiedni poziom akumulacji i inwestycji³².

1.3 POZIOMY KONKURENCYJNOŚCI

W kwantyfikowaniu i typizowaniu konkurencyjności jako punkt odniesienia przyjmuje się na ogół poziom procesów gospodarczych. Z tego punktu widzenia można mówić o konkurencyjności na następujących poziomach³³:

- mikro – konkurencyjność na poziomie przedsiębiorstw, gospodarstw domowych, produktów;
- mezo – konkurencyjność na poziomie regionów, branż, gałęzi, także sektora ekonomicznego;
- makro – konkurencyjność na poziomie danej gospodarek narodowych.

Graficzny wykładnik powyższego podziału przedstawiono na rysunku 2.

³⁰ J.W. Bossak, W. Bieńkowski, *Międzynarodowa zdolność konkurencyjna kraju i przedsiębiorstw. Wyzwania dla Polski*, SGH, Warszawa 2004, s. 19.

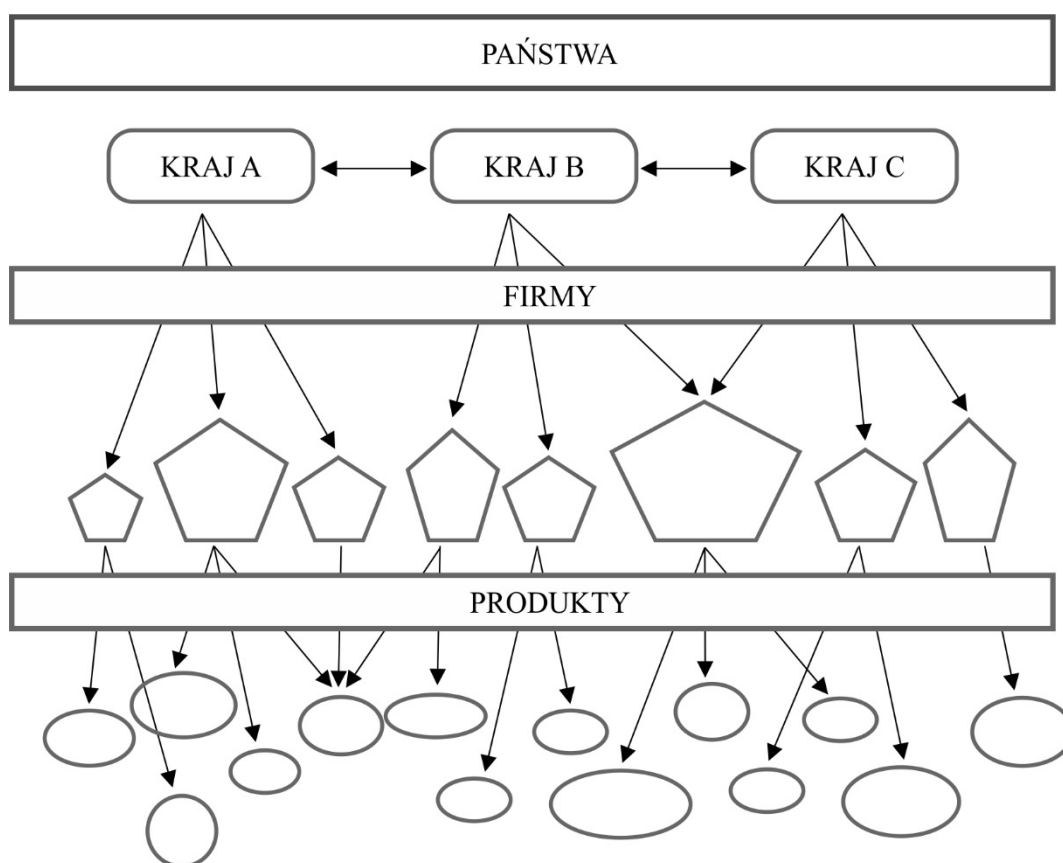
³¹ Tamże, s. 19.

³² Tamże.

³³ I. Gorzeń-Mitka, *Bariery prowadzenia działalności gospodarczej a konkurencyjność przedsiębiorstw w obszarze Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Przedsiębiorstwo i państwo. Wybrane problemy konkurencyjności*, T. Bernat (red.), Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2007, s. 8-9; G. Maniak, *Mikro-, mezo- i makroekonomiczne poziomy konkurencyjności...*, op. cit., s. 8.

M. Gorynia, B. Jankowska, *Klasyfikacja i międzynarodowa konkurencyjność...*, op. cit., s. 52.

Poziomy konkurencyjności



Źródło: G. Maniak, *Mikro-, mezo- i makroekonomiczne poziomy konkurencyjności ...*, op. cit., s. 8.

Poziomy konkurencyjności nie istnieją w izolacji od siebie, ale nawzajem na siebie oddziałują, przy czym kierunek oddziaływań raczej biegnie od poziomów wyższych do niższych, a nie odwrotnie. Zwrócić także należy uwagę, iż niektórzy autorzy wyodrębniają nie trzy, a pięć poziomów konkurencyjności. Są to poziomy następujące³⁴:

- mikro-mikro – jednostka ludzka;
- mikro-przedsiębiorstwa;
- mezo-branże, sektory, klastry;
- makro gospodarki narodowe;
- mega-gospodarki państw zintegrowanych (na przykład UE, gospodarka światowa).

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, iż do poziomów konkurencyjności nawiązuje definicja tego pojęcia zaproponowana przez OECD w świetle, której „konkurencyjność oznacza zarówno zdolność firm, przemysłów, regionów, narodów lub ponadnarodowych grupowań do sprostania międzynarodowej konkurencji, jak i do zapewniania relatywnie

³⁴ Tamże, s. 52.

wysokiej stopy zwrotu od zastosowanych czynników produkcji i relatywnie wysokiego zatrudnienia na trwałych podstawach”³⁵. Każdy z wymienionych w przytoczonej definicji podmiotów występuje na innym poziomie konkurencyjności, ale wszystkie je łączy zdolność do sprostania wymaganiom tych podmiotów, z którymi realnie konkurują.

Niezależnie zatem od liczby poziomów konkurencyjności, aktualna pozostaje zasada, iż konkurencyjność jako właściwość uczestników procesów gospodarczych, jest, jako cech relatywna, zależna od jej poziomu. Najbardziej interesująca nas w niniejszym opracowaniu, ze względu na podjętą w nim problematykę, konkurencyjność przedsiębiorstw uzależniona jest od sytuacji na poziomie systemów mikro, determinowanej przez regulacyjne oddziaływanie państwa, a także realną praktykę przedsiębiorstw. Zależnie od siły tego rodzaju czynników limitujących oraz ich znaku, konkurencyjność przedsiębiorstw może być więc albo wzmacniana, albo osłabiana. Identyfikacja siły konkurencyjności przedsiębiorstw wymaga badań empirycznych, wykorzystujących dostępne w tej mierze narzędzia i pomiary, a opisana ogólnie przyjętymi miarami konkurencyjności.

Wojciech Bieńkowski analizował zmiany konkurencyjności na poziomie makro, odnosząc się do gospodarki amerykańskiej. Rozróżnił czynniki wpływające na pozycję konkurencyjną i zdolność konkurencyjną gospodarki. Pozycję konkurencyjną determinują między innymi takie wskaźniki, jak udział w handlu światowym, zmiany *terms of trade*, stan bilansu obrotu z zagranicą. Natomiast o poziomie zdolności konkurencyjnej decydują międzynarodowe otoczenie ekonomiczne, polityka ekonomiczna rządu, system społeczno-ekonomiczny, efektywność wykorzystania zasobów produkcyjnych oraz wielkość i struktura zasobów produkcyjnych. Wykorzystując te czynniki można dokonać oceny na poziomie mikro, ewaluację przedsiębiorstwa przeprowadzając w ramach:

- wielkości zasobów naturalnych, siły roboczej, kapitału oraz poziomu technologii i infrastruktury ekonomicznej;
- funkcjonowania systemu społeczno-gospodarczego;
- polityk (makroekonomicznej, sektorowej, zagranicznej, konkurencyjnej, kursu walutowego);
- procedur w zakresie przepływu kapitału i inwestycji zagranicznych;
- handlu międzynarodowego³⁶.

Miary należy wybierać proporcjonalnie do przyjętej definicji. Jeśli „zdolność konkurencyjna to zdolność do długookresowego, zyskowego rozwoju gospodarczego, którego efektem

³⁵ M. Grzebyk, Z. Kryński, *Konkurencja i konkurencyjność...*, op. cit., s. 111.

³⁶ W. Bieńkowski, *Reaganomika i jej wpływ na konkurencyjność gospodarki amerykańskiej*, PWN, Warszawa 1995, s. 39-59.

jest wykształcenie się struktury ekonomicznej i struktury eksportu zgodnej z analogicznymi zmianami w strukturze gospodarki światowej [poziom mega – dop. A. Ł.] i handlu międzynarodowego”³⁷, to miary muszą być adekwatne do przyjętej definicji i muszą informować o przedstawionych zmianach i tendencjach.

Zidentyfikowane przez W. Bieńkowskiego trzy grupy miar (miary zmian strukturalnych efektywnościowych, wskaźniki ogólnego rozwoju gospodarczego, wskaźniki zaangażowania gospodarki danego kraju w międzynarodową wymianę gospodarczą), a także – sklasyfikowane według kryteriów odzwierciedlających technikę pomiaru – miary ilościowe, ilościowo-opisowe, opisowe. Wybrane miary mogą być wykorzystane na poziomie mikro i makro. Wymaga to jednak pogłębionej znajomości tematu i zachowania ostrożności, ponieważ „wskaźniki agregatowe nie są prostą sumą miar wycinkowych”³⁸.

1.4 CZYNNIKI KONKURENCYJNOŚCI

Konkurencyjność to, jak zwracano już uwagę, inherentna cecha podmiotów konkurujących, określana jako ich zdolność do sprostania wymaganiom stawianym przez konkurentów na danym poziomie konkurencyjności. Zdolność taka wydaje się jednak być dla podmiotów konkurujących celem minimalnym. Za cel maksymalny uznać należy osiągnięcie nad konkurentami przewagi. To jeden z czynników opisujących cechę konkurencyjności. Wśród innych wymienić należy potencjał konkurowania (zasoby, dzięki którym podmiot konkurujący zachowuje zdolność konkurowania), strategię konkurowania (sposoby i metody osiągnięcia przewagi konkurencyjnej), instrumenty konkurowania (środki stosowane w konkurowaniu w celu utrzymania zdolności konkurowania i przewagi konkurencyjnej) oraz pozycję konkurencyjną (wynik konkurowania).

Potencjał konkurencyjności, traktowany jest przez M. J. Stankiewicza, jako jedno z źródeł konkurencyjności przedsiębiorstwa, jest jednym z kluczowych czynników, od którego zależy jego pozycja rynkowa³⁹. Najogólniej rzecz biorąc „w jego skład wchodzi elementy sfery funkcjonalno-zasobowej przedsiębiorstwa”⁴⁰. Oznacza to zatem, iż jako potencjał konkurencyjności traktować należy nie tylko dobra o charakterze stricte material-

³⁷ Tamże, s. 60.

³⁸ Tamże, s. 61.

³⁹ R. Kusa, *Metody identyfikacji składników potencjału konkurencyjności przedsiębiorstw*, [w:] *Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji i rosnących wymagań konsumenta*, A. Nalepka (red.), WSB-NLU, Nowy Sącz 2005, s. 146.

⁴⁰ J. Brzóska, *Model biznesowy – współczesna forma modelu organizacyjnego zarządzania przedsiębiorstwem*, „Organizacja i Zarządzanie” 2009, nr 2, s. 13.

nym, na przykład maszyny i urządzenia, ale także szerokie spektrum dóbr innego rodzaju, a więc na przykład kompetencje pracowników, kulturę organizacyjną, innowacyjność.

Potencjał konkurencyjności postrzegany jest w literaturze w dwóch ujęciach: szerszym i węższym⁴¹. W pierwszym przypadku obejmuje on strategię konkurencyjności przyjętą przez przedsiębiorstwa oraz szeroko rozumiane zasoby przedsiębiorstwa⁴², jakość kontaktów z otoczeniem (ekonomicznym, społecznym niekiedy także politycznym), strukturę i kulturę organizacyjną oraz ogólną strategię przedsiębiorstwa. W ujęciu węższym potencjał konkurencyjności traktowany jest jako umiejętność wykorzystania przez przedsiębiorstwo posiadanego potencjału konkurencyjnego, co ściśle wiąże się z kwestią wyboru strategii konkurencyjności. Potencjał konkurencyjności w takim ujęciu odnosi się zatem do sposobów, metod i procedur uruchamiania jego zasobów⁴³.

Szerokie ujęcie kwestii potencjału konkurencyjności odwołuje się nie tyle do realnych czynników i mechanizmów konkurencyjnych, ile do kwestii czynników sfery regulacji. Do tego rodzaju czynników konkurencyjności zalicza się nowe, koncepcje konkurencyjności w przedsiębiorstwie (tak zwane ujęcia menedżerskie), nowe formy organizacyjne, zwłaszcza formy wirtualne i sieciowe. Wszystkie te czynniki współtworzą potencjał konkurencyjny. Czynniki te w tym ujęciu są systematyzowane następująco⁴⁴:

1. Kapitał ludzki – przede wszystkim jakość personelu odpowiedzialnego za takie dziedziny jak marketing, logistyka, dystrybucja, sprzedaż, ale także personelu technicznego (specjaliści z zakresu ICT) oraz finansowych i menedżerskich. Istotną wagę przywiązuje się także do wykwalifikowanego i wydajnego personelu pierwszo liniowego. Wśród cech pracowników ceni się zwłaszcza kreatywność, skłonność do ryzyka, ofiarność, lojalność wobec firmy.
2. Zasoby fizyczne: maszyny, urządzenia, środki transportu, infrastruktura informatyczna, ustrukturyzowane, komplementarne i substytucyjne.

⁴¹ T. Kamińska, G. Dzwonnik, *Skuteczność wybranych składników potencjału konkurencyjności w budowie przewagi konkurencyjnej nad rywalami*, [w:] *Zachowania rynkowe w teorii i praktyce*, D. Kopycińska (red.), Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2007, s. 89.

⁴² Szersze rozważania na temat rozumienia zasobów przedsiębiorstwa patrz m.in.: M. Dzikowska, M. Gorynia, *Teoretyczne aspekty konkurencyjności przedsiębiorstwa – w kierunku koncepcji eklektycznej?*, „Gospodarka Narodowa” 2012, nr 4, s. 17-20. Tam także przywołana została obszerna literatura dotycząca tzw. „nurtu zasobowego”.

⁴³ T. Kamińska, G. Dzwonnik, *Skuteczność wybranych składników potencjału konkurencyjności...*, op. cit., s. 49-50. Par także: M. Gorynia, *Schemat analityczny luki konkurencyjnej – zarys*, [w:] *Luka konkurencyjna na poziomie przedsiębiorstwa a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej*, Akademia Ekonomiczna, Poznań 2002, passim.

⁴⁴ J. J. Brodowska-Szewczuk, *Konkurencyjność przedsiębiorstw...*, op. cit., s. 91.

3. Zasoby finansowe, opisywane przez takie elementy jak: wielkość zysku, wartość aktywów netto, rentowność kapitałów własnych, płynność finansowa, środki pieniężne i należności.
4. Zasoby niewidoczne – informacja, technologie, innowacje, renoma firmy, unikatowe umiejętności, powiązania nieformalne z ośrodkami decyzyjnymi, patenty, licencje, klimat pracy, kultura organizacyjna, marki produktów, doświadczenie, kontakty.
5. Zasoby organizacyjne – system podejmowania decyzji, organizacja sieci dystrybucji i logistyki, wielkość przedsiębiorstwa, struktura organizacyjna, zarządzanie jakością, powiązania z dostawcami i odbiorcami, system monitoringu.

W coraz większym stopniu do potencjału konkurencyjnego przedsiębiorstwa zaliczana jest zwłaszcza w kontekście Strategii Lizbońskiej, społeczna odpowiedzialność biznesu⁴⁵. Normatywnym wyrazem tej koncepcji jest ISO 26000 WD 4, określający społeczną odpowiedzialność przedsiębiorstw (ang. *Corporate Social Responsibility – CSR*)⁴⁶. Zwięźle i trafnie społeczną odpowiedzialność biznesu określa Ministerstwo Gospodarki. W świetle zamieszczonej na jego stronie internetowej definicji jest to dobrowolne, wykraczające poza minimalne wymogi prawne, uwzględnianie przez przedsiębiorstwa problematyki społecznej i środowiskowej w swojej działalności komercyjnej i stosunkach z zainteresowanymi stronami. Podstawowym założeniem CSR jest odpowiedzialne i etyczne postępowanie biznesu względem grup społecznych, na które oddziałuje z możliwie największym poszanowaniem środowiska przyrodniczego⁴⁷. Do zasadniczych przesłanek rosnącego zainteresowania CSR zalicza się:

- koncepcję zrównoważonego rozwoju (konieczność uwzględniania społecznych uwarunkowań działalności gospodarczej);

⁴⁵ P. Hąbek, *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw jako koncepcja firmy zorientowanej na interesariuszy*, „Organizacja i Zarządzanie” 2009, nr 2, s. 73 i n.

⁴⁶ Wszelkie informacje na temat ISO 26000 zamieszczane w Portalu ISO 26000, pod adresem internetowym: <http://isotc.iso.org/livelink/livelink/fetch/> [02.02.2014]. Patrz także: T. Gasiński, G. Piskalski, *Zrównoważony biznes. Podręcznik dla małych i średnich przedsiębiorstw*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009; T. Gasiński, S. Pijanowski, *Zarządzanie ryzykiem w procesie zrównoważonego rozwoju biznesu*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009, passim. Na temat praktycznej strony wdrażania CSR patrz m. in.: M. Blanke, N. Gorynia-Pfefer, *CSR – Kompendium. Organizacje w Polsce i Niemczech oraz w jaki sposób wspierają one społeczną odpowiedzialność biznesu przedsiębiorstw*, RKW Rationalisierungs- und Innovationszentrum der Deutschen Wirtschaft e.V., Düsseldorf 2008, passim; *Społeczna odpowiedzialność biznesu w Polsce. Wstępna analiza* (raport Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP), Warszawa 2007, passim.

⁴⁷ *Społeczna odpowiedzialność biznesu*, pod adresem internetowym: <http://www.mg.gov.pl/node/10892> [03.02.2014]. Ujęcia definicyjne społecznej odpowiedzialności biznesu patrz także: M. Ratajczak, J. Wołoszyn, *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw wobec oczekiwań interesariuszy*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2010, nr 83, s. 95-96.

- rozwój społeczeństwa obywatelskiego (konieczność, z uwagi na rosnącą podmiotowość obywateli, uwzględniania i realnego przestrzegania zróżnicowanych praw uczestników życia społeczno-politycznego i gospodarczego);
- samoregulację biznesu (konieczność zapewnienia transparentności, przejrzystości i szeroko rozumianej etyczności biznesu);
- globalizację (stosowanie CSR to jeden z czynników budowania konkurencyjności przedsiębiorstw na globalizującym się rynku) postępującego procesu globalizacji, który spowodował, iż przedsiębiorstwa stały się ważnym aktorem międzynarodowych stosunków gospodarczych i politycznych, a podejmowanie dobrowolnych inicjatyw w zakresie CSR jest postrzegane jako dowód na przestrzeganie dobrych praktyk biznesowych⁴⁸.

W listopadzie 2010 roku CSR nadany został charakter normatywny: Międzynarodowa Organizacja Standaryzacyjna (*International Standardization Organization, ISO*) opublikowała ISO 26000⁴⁹. W świetle ISO 26000 WD 4 dyspozycją CSR, objęte są następujące obszary:

- podejmowanie decyzji (między innymi transparentność, przejrzystość, otwartość, etyczność postępowania, odpowiedzialność za podjęte zobowiązania);
- prawa człowieka (między innymi gwarantowanie i przestrzeganie praw pracowniczych: zrzeszania się w związki zawodowe, zawieranie zbiorowych układów pracy);
- relacje z pracownikami (wszystkie powinny być oparte na podstawie umownej);
- środowisko (ograniczanie zużycia surowców i energii, ograniczanie produkcji niebezpiecznych odpadów, czyli podejmowanie wszelkich działań zmierzających do redukcji negatywnego wpływu działalności przedsiębiorstwa na środowisko);
- uczciwe praktyki rynkowe (zwalczanie korupcji, prania brudnych pieniędzy, odpowiedzialny sponsoring, unikanie nieuczciwego lobbingu, przestrzegania uczciwych konkurencji);
- relacje z konsumentami (zwłaszcza uczciwy marketing);
- zaangażowanie społeczne i rozwój (podejmowanie wszelkich działań na rzecz szeroko rozumianego rozwoju w ramach Milenijnych Celów Rozwoju i zwalczanie takich zjawisk jak ubóstwo, wykluczenie społeczne)⁵⁰.

Dzięki wdrażaniu koncepcji CSR przedsiębiorstwa budują potencjał zaufania dla własnej aktywności biznesowej oraz wiarygodności do stosowanych instrumentów budowania

⁴⁸ *Společna odpowiedzialność...*

⁴⁹ Wszelkie informacje na ten temat w specjalnym serwisie ISO, dostępnym pod adresem internetowym: <http://www.iso.org/iso/home/standards/management-standards/iso26000.htm> [03.02.2014].

⁵⁰ T. Gasiński, G. Piskalski, *Zrównoważony biznes...*, op. cit., s. 15-17.

konkurencyjności. Społeczną odpowiedzialność przedsiębiorstw zaliczyć zatem należy do *stricte* funkcjonalnej sfery potencjału konkurencyjności. Dzięki niej przedsiębiorstwo buduje szczególnie silne i bliskie relacje z otoczeniem ekonomicznym, zwłaszcza zaś z klientami.

Powyższe elementy potencjału konkurencyjności wyczerpują kryteria szerokiego ujęcia jego problematyki. Węższe ujęcie potencjału konkurencyjnego akcentuje wagę zdolności i umiejętności wykorzystania przez przedsiębiorstwo posiadanych zasobów. To z kolei warunkowane jest trafnością obranej przez nie strategii konkurencyjności, jako, że nie sposób użyć całego zasobu przedsiębiorstwa, w oderwaniu od szeroko rozumianych potrzeb i oczekiwań uczestników rynku, nie wszystkie poza tym wyszczególnione powyżej składniki zasobu przedsiębiorstwa mogą zostać użyte w sposób efektywny do budowania jego przewagi konkurencyjnej. Strategie przedsiębiorstw nadto odwołują się do dynamicznego aspektu potencjału konkurencyjnego, czyli do jego tworzenia. Uwzględniają one zatem zarówno sposób wykorzystania potencjału konkurencyjności, jak jego budowania, rozumianego jako składowa systemu czynności przedsiębiorstwa⁵¹. Generalnie rzecz biorąc, „strategia konkurencyjności opisuje sposób budowania i wykorzystywania potencjału konkurencyjnego. Działania te są podejmowane przez firmę w celu osiągnięcia przez nią korzystnej pozycji konkurencyjnej na danym rynku. Do dyspozycji przedsiębiorstwa pozostają strategie konkurencyjności skierowane do wąskiej lub szerokiej grupy docelowej oraz opierające się na różnicowaniu oferty produktowo-usługowej i/lub koncentracji na niskich kosztach. Jednocześnie przedsiębiorstwa aktywnie wykorzystujące modularyzację łańcucha wartości lub rozważające podjęcie działań w tym obszarze mogą zdecydować się na wykorzystanie jednej ze strategii [...]: dostrajania do modułu, opanowania modułu lub tworzenia modułu”⁵².

Strategia konkurencyjności przedsiębiorstwa wyznacza model zachowań rynkowych oraz kierunek jego rozwoju, które to parametry lepiej lub gorzej służą wykorzystywaniu potencjału konkurencyjności, ukierunkowanego na uzyskanie przewagi konkurencyjnej. Wybór modelu zachowań rynkowych jest warunkowany także przyjętą przez przedsiębiorstwo strategią rozwoju, będący również wynikiem racjonalnej analizy, a nie arbitralnego wyboru. W doktrynie nauk o zarządzaniu występuje mnogość pojawiających się koncepcji i ujęć powoduje, iż jako coraz bardziej skomplikowane rysuje się zagadnienie klasyfikacji strategii. Istotna jest w związku z tym zwłaszcza kwestia kryteriów klasyfikacji. Proponuje się, aby jako jedno z kryteriów klasyfikacji strategii, ukierunkowanych na optymalne zdyskontowanie posiadanego przez przedsiębiorstwo potencjału konkurencyjnego, przyjmować charakter

⁵¹ M. Dzikowska, M. Gorynia, *Teoretyczne aspekty konkurencyjności...*, op. cit., s. 14.

⁵² Tamże, s. 24.

relacji przedsiębiorstwa z otoczeniem. Odzwierciedleniem tego rodzaju podejścia do kwestii klasyfikacji strategii przedsiębiorstwa jest zestawienie przedstawione w tabeli 1.

Tabela 1

**Klasyfikacja strategii rozwoju przedsiębiorstwa
według kryteriów relacji przedsiębiorstwa z otoczeniem**

Kryterium	Rodzaje strategii	Charakterystyka
Mechanizm adaptacji przedsiębiorstwa do otoczenia	strategie stabilne	działania realizujące cele i zadania są tożsame z osiąganymi poprzednio i na tym samym poziomie
	strategie ochronne	koncentracja wysiłków dotyczy ochrony przed wpływem otoczenia, przedsiębiorstwo modyfikuje swoje działania, realizuje cele tożsame, na niższym poziomie
	strategie progresywne	przedsiębiorstwo podejmuje wyzwania otoczenia, dostosowuje cele, zadania i środki realizacji do ich spełnienia
Aktywność kierownictwa wobec wymagań otoczenia	strategie defensywne	postawa pasywna, obronna, nastawiona na zachowanie dotychczasowego stanu posiadania i pozycji rynkowej
	strategie ofensywne	postawa aktywna, nastawiona na powiększanie dotychczasowego stanu posiadania
Zachowanie się przedsiębiorstwa wobec otoczenia	strategie czynne	ukierunkowanie na dokonywanie zmian w otoczeniu
	strategie antycypacyjne	ukierunkowujące na dostosowanie przedsiębiorstwa do otoczenia
	Strategie bierne (przetrwania)	brak zamiaru dokonywania zmian w otoczeniu, nastawione na przetrwanie

Źródło: opracowanie własne na podstawie: E. Szczepanik, Ł. Arendt, *Inwestycje w kapitał ludzki w rozwoju przedsiębiorstwa*, Łódź 2006, s. 6.

Klasyfikacja przedstawiona w tabeli 1 jest jedną z propozycji w tym zakresie. Strategie są również klasyfikowane ze względu na kierunek rozwoju. Z tego punktu widzenia wyróżnia się następujące strategie⁵³:

- rozwoju – dążenie do zwiększenia zakresu i rozmiarów operacji realizowanych przez przedsiębiorstwo;

⁵³ J.R. Schermerhorn jr, *Zarządzanie*, PWE, Warszawa 2008, s. 138.

- stabilizacji – utrzymanie bieżącego kierunku działania, bez dokonywania istotnych zmian tak w zakresie, jak wielkości działalności operacyjnej;
- ograniczania – redukcja skali i operacji w celu zwiększenia efektywności i sprawności działania przedsiębiorstwa.

Generalnie trzeba stwierdzić, iż nie ma strategii uniwersalnych. Każda musi uwzględniać w szerokim rozumieniu tego pojęcia specyfikę przedsiębiorstwa. Każde jednak przedsiębiorstwo realizujące własną strategię rozwoju określić musi priorytety, od czego zależy wybór preferowanych obszarów rozwoju. Z tego punktu widzenia wyróżnić można następujące rodzaje strategii⁵⁴:

1. Globalna strategia przedsiębiorstwa, polegająca na:
 - wyborze dziedzin działalności gospodarczej, w których przedsiębiorstwo chce uczestniczyć oraz ustaleniu tych dziedzin, którymi nie jest zainteresowane;
 - pozyskaniu zasobów i ich alokacji pomiędzy poszczególne rodzaje działalności,
 - skoncentrowaniu swych zasobów i umiejętności na rozwoju już posiadanych oraz nowych rynków i produktów;
 - zmniejszeniu ryzyka działania, a zwiększeniu szans wykorzystania swojej wyróżniającej zdolności.
2. Strategie poszczególnych obszarów działalności, polegające na:
 - określeniu zakresu danego obszaru działalności gospodarczej;
 - wyborze rodzaju pożądanej przewagi konkurencyjnej;
 - określeniu sposobu działania w danej branży lub segmencie rynku.
3. Strategie funkcjonalne, które wymagają:
 - określenia, w jaki sposób dana funkcja (na przykład marketing, finanse) ma sprzyjać uzyskaniu przewagi konkurencyjnej (czyli ustaleniu zasad realizacji tej funkcji);
 - integracji i koordynacji danej funkcji z innymi funkcjami, aby wspierały one ogólną strategię na zasadzie synergii.

Scharakteryzowane powyżej strategie różnią się między sobą zakresem wykorzystania potencjału konkurencyjnego (składników wykorzystanych do budowania przewagi konkurencyjnej), celami i zadaniami, sposobem alokacji zasobów, źródłami przewagi konkurencyjnej oraz głównymi decyzjami. Bazuje ona na wybranym modelu zachowania rynkowego. Do zbudowania pozycji konkurencyjnej i zdolności konkurencyjnej jest potrzebny wybór modelu zachowań konkurencyjnych, wpisanego jako cel główny do strategii rozwoju. Rezultatem skutecznego wdrożenia strategii nastawionej na taki cel jest przedsiębiorstwo

⁵⁴ E. Szczepanik, Ł. Arendt, *Inwestycje w kapitał ludzki ...*, op. cit., Łódź 2006, s. 5-6.

konkurencyjne, czyli takie „które prowadząc swoją działalność w sposób sprawny i efektywny zdolny jest do osiągnięcia celów założonych w strategii działalności⁵⁵. W budowaniu konkurencyjności nie wszystkie elementy potencjału konkurencyjnego przedsiębiorstwa, o jakich była mowa w powyższym przeglądzie, odgrywają jednakowe znaczenie. Muszą one być, jak nadmieniano, stosowane w sposób celowy i przemyślany, a więc tak, aby ich użycie prowadziło do osiągnięcia zaplanowanego efektu. Samo bowiem użycie danego elementu zasobu przedsiębiorstwa tego nie zapewnia. Dlatego tak istotne znaczenie ma aktualnie analizowane podejście do problematyki potencjału konkurencyjności, w którym nacisk zostaje położony na wybór tych składników potencjału konkurencyjności, które mogą przedsiębiorstwu w danych realnych okolicznościach i uwarunkowaniach zapewnić przewagę konkurencyjną.

Zwrócić w tym kontekście należy uwagę, iż w miarę zaostrzania się konkurencji, związanej z postępującą globalizacją, coraz większego znaczenia nabiera potencjał innowacyjny przedsiębiorstw, jako jeden ze składników ich zasobów. W miarę upływu czasu wszakże coraz większego znaczenia nabierają nastawienia przedsiębiorstw na innowacje. Rozwiązania tego rodzaju traktuje się jako element zasobowy. Wyrazem innowacyjnego nastawienia przedsiębiorstwa są następujące wskaźniki⁵⁶:

- wydatki na innowacje:
 - wprowadzenie nowego produktu, wyrobu zmodernizowanego lub nowego procesu wytwórczego) jako procent całkowitego obrotu;
 - usprawniania prowadzonej działalności;
 - podejmowania działań zmierzających do jej doskonalenia;
- częstotliwość wdrażanie projektów innowacyjnych ukierunkowanych na realizację celów rozwojowych przedsiębiorstwa oraz sprzyjających powstawaniu nowych dziedzin i sektorów działalności gospodarczej, prowadzących do:
 - odnowienia i rozszerzenia asortymentu produkcji i usług oraz związanych z nimi rynków;
 - uruchomienia nowych metod produkcji, zaopatrzenia i dystrybucji;
 - zastosowania zmian w metodach zarządzania, organizacji pracy, warunkach pracy i kwalifikacji siły roboczej.

Efektywność wykorzystania potencjału konkurencyjności to konsekwencja wyboru modelu zachowań rynkowych, które są ukierunkowane na uzyskanie przewagi konkuren-

⁵⁵ K. Szopik, *Innowacyjność przedsiębiorstw...*, op. cit., s. 295.

⁵⁶ Tamże, s. 296.

cyjnej. Pojęcie przewagi konkurencyjnej nie ma ogólnie akceptowanej definicji. Wynika to z następujących przesłanek⁵⁷:

- częste uogólnianie pojęcia przewagi konkurencyjnej bez odniesienia do przedmiotu badań i obszaru prowadzonych badań, prowadzi do sytuacji, iż jest ono używane w oderwaniu od kontekstu, który dopiero jego użycie uzasadnia, a więc od sytuacji rynkowej, statusu i roli danej gałęzi gospodarki czy też wreszcie kondycji samego systemu gospodarczego, w ramach którego przedsiębiorstwo zabiega o osiągnięcie stanu, określanego jako „przewaga konkurencyjna”;
- niejasne rozróżnianie związku przyczynowo-skutkowego i w następstwie zamienne używanie pojęć przewagi konkurencyjnej, pozycji konkurencyjnej oraz źródeł przewagi i czynników sukcesu, względny charakter tej kategorii (w stosunku do lidera czy wybranego konkurenta lub idealnego modelu);
- dekonstrukcja otoczenia stwarzająca szansę wykreowania przewagi opartej na nowych, nieuświadomionych dotychczas źródłach, których skutki budowy są nieznane.

Pojęcie przewagi konkurencyjnej powinno zatem być używane w sposób zdyscyplinowany, uwzględniające stanowisko M. Portera, zgodnie z którym powinno ono analizowane z dwojakiej perspektywy⁵⁸:

- od strony przewagi komparatywnej jako charakterystyka konkurencyjnej pozycji przedsiębiorstwa zrelatywizowana benchmarkingiem (składowe przewagi konkurencyjnej badanego przedsiębiorstwa, takie jak ceny, funkcje produktu, jakość lub serwis posprzedażny powinien być ustalone przynajmniej na przykład na skalach porządkowych);
- od strony przewagi bezwzględnej, charakteryzowanej wynikiem pomiaru konkurencyjności przedsiębiorstwa za pomocą określonej jednostki pomiaru na przykład wielkością sprzedaży w czasie lub wartością przychodów ze sprzedaży.

Innymi słowy, przewaga konkurencyjna powinna być zawsze opisywana jako przewaga nad innym podmiotem usytuowanym na tym samym poziomie konkurencyjności. Tak rozumiana przewaga konkurencyjna ma dwa wymiary⁵⁹:

- zdolność podmiotu konkurującego do rozwoju, czyli zdolność do powiększania udziału w rynku poprzez wprowadzanie na rynek nowych wyrobów bądź poprzez ulepszanie dotychczas sprzedawanych;

⁵⁷ T. Kamińska, G. Dzwonnik, *Skuteczność wybranych składników potencjału konkurencyjności...*, op. cit., s. 50.

⁵⁸ Tamże, s. 50.

⁵⁹ B. Wyżnikiewicz, *Konkurencyjność MŚP*, [w:] *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2007–2008*, Polska Agencja Rozwoju i Przedsiębiorczości, Warszawa 2009, s. 105.

- innowacyjność, czyli wprowadzanie nowych rozwiązań technologicznych czy organizacyjnych.

W sytuacji występowania ograniczeń konkurencji i konkurencyjności zmniejsza się sprawność funkcjonowania powyżej zarysowanego mechanizmu, co powoduje, iż jedne podmioty rynkowe zyskują lepsze niż inne warunki osiągnięcia swoich celów. W takiej sytuacji szczególnego znaczenia nabierają dobra i efektywność wykorzystania instrumentów konkurowania. Marek Jacek Stankiewicz zdefiniował je jako „środki świadomie kreowane przez przedsiębiorstwo w celu pozyskiwania kontrahentów dla przedstawionej projektowanej oferty”⁶⁰. Za Stankiewiczem instrumenty konkurowania dzieli się na dwie grupy⁶¹:

- instrumenty konkurowania o zasoby – związane z gromadzeniem i konfigurowaniem zasobów, czyli między innymi uzgodnienie ceny zakupu, określenie formy płatności, określenie wielkości i powtarzalności zakupu, marki wytwarzanej przez nabywcę;
- instrumenty konkurowania o klienta – związane z oceną produktu finalnego przez odbiorcę docelowego, czyli między innymi maksymalizacja wartości użytkowej określanej przez takie parametry jak jakość, nowoczesność, dostosowanie do potrzeb odbiorcy, zapewnienie dogodnego miejsca nabycia, maksymalizacja zadowolenia z oferty, minimalizacja negatywnych emocji związanych z nabyciem, na przykład niska cena, sprzedaż w cenie promocyjnej, rabat, przedłużenie okresu gwarancyjnego, wyprzedzanie konkurentów we wprowadzaniu nowości na rynek, zakres i jakość posprzedażowej obsługi serwisowej, terminowość dostęp, maksymalizacja porozumienia z klientem w okresie tworzenia oferty i finalizowania zakupu, maksymalnie szybkie reagowanie na wszelkie sygnały ze strony klientów, zwłaszcza reagowanie na krytykę.

Czas zastosowania instrumentów konkurowania o zasoby i instrumentów konkurowania o klienta nie jest jednoczesny, lecz związany z określonym etapem budowania przewagi konkurencyjnej. W sensie temporalnym pierwszeństwo należy przypisać pierwszym z nich, a więc z etapem „wejścia” do budowania pozycji konkurencyjnej (rysunek 3), z wykorzy-

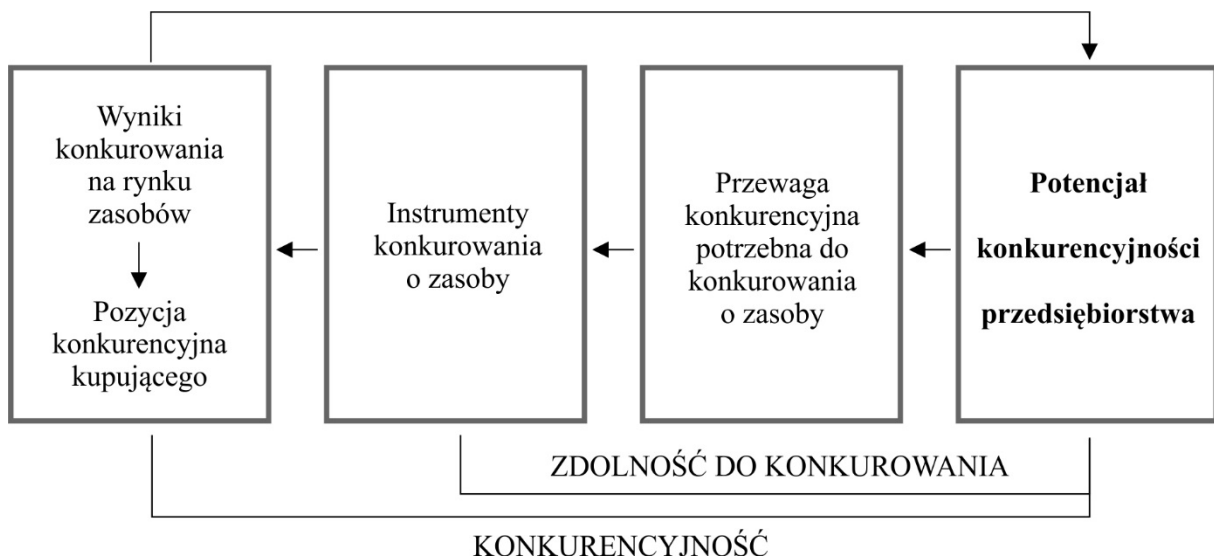
⁶⁰ J. Stankiewicz, *Konkurencyjność przedsiębiorstwa. Budowanie konkurencyjności przedsiębiorstwa w warunkach globalizacji*, wyd. 2, „Dom Organizatora”, Toruń 2005, s. 87. Podobnie: W. Walczak, *Analiza czynników...*, op. cit., s. 6; J. Kuczevska, *Europejska procedura benchmarkingu. Programy i działania*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2007, s. 24.

⁶¹ K. Wach, *Empiryczna analiza konkurencyjności...*, op. cit., s. 235. Szerzej patrz: P. Nowodziński, *Determinanty konkurencyjności przedsiębiorstw branży odzieżowej*, [w:] *Konkurencyjność jako determinanta rozwoju przedsiębiorstwa*, S. Lachiewicz i M. Matejun (red.), Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź 2009, s. 332-333; A. Grabska, *Instrumenty konkurowania a trwałość przewagi konkurencyjnej*, [w:] *Przemiany i perspektywy polskich przedsiębiorstw w dobie integracji z Unią Europejską*, K. Piech i G. Szczodrowski (red.), Instytut Wiedzy, Warszawa 2003, s. 108.

staniem potencjału konkurencyjności przedsiębiorstwa, podczas, gdy drugie stosowane są „na wyjściach” (rysunek 4), czyli na etapie dyskontowania zdobytej przewagi konkurencyjnej.

Rysunek 3

Struktura konkurencyjności przedsiębiorstwa „na wejściach”

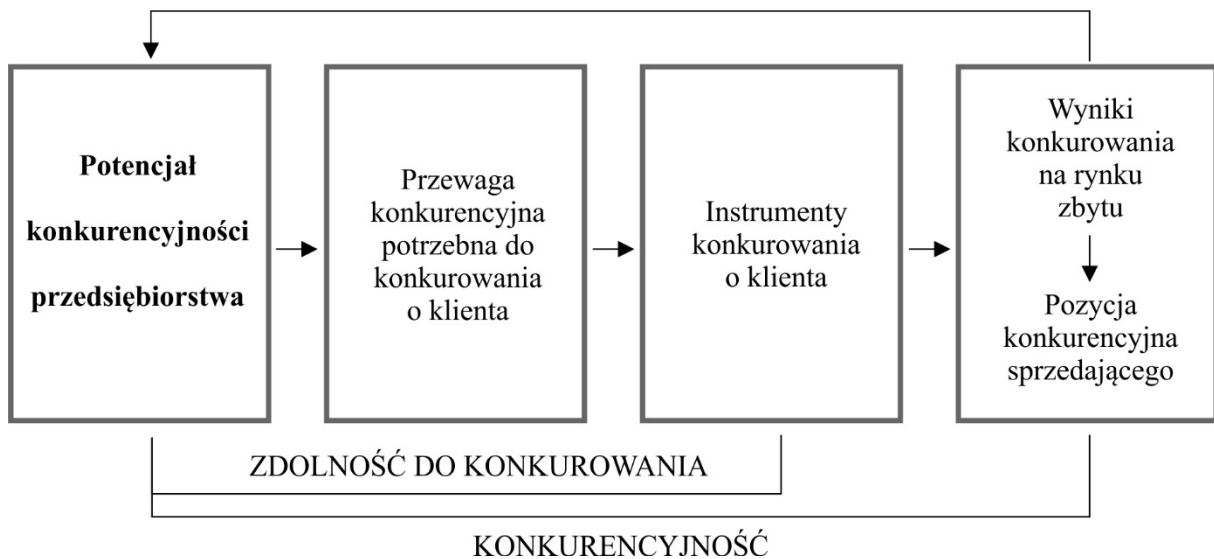


Źródła: J. Kuczevska, *Europejska procedura ...*, op. cit., s. 25.

Przedsiębiorstwo sięga po te elementy potencjału konkurencyjności, które są niezbędne do konkurowania o zasoby. W celu ich uruchomienia sięga po odpowiednie, w ocenie przedsiębiorstwa najbardziej efektywne, instrumenty ubiegania się o te zasoby. Kształtuje w ten sposób pozycję konkurencyjną kupującego i tworzy warunki do konkurowania o klienta.

W następstwie uzyskania dostępu do zasobów, stają się one częścią potencjału danego przedsiębiorstwa, dzięki czemu zdobywa on przewagę konkurencyjną niezbędną do konkurowania o klienta. Po zastosowaniu instrumentów konkurowania o klienta przedsiębiorstwo uzyskuje „na wyjściu”, o ile instrumenty te okazały się skuteczne, oczekiwaną pozycję konkurencyjną, dzięki której realizuje swoje cele i interesy rynkowe w sposób bardziej skuteczny i efektywny niż podmioty z nim konkurencyjne. Dobór instrumentów konkurowania jest funkcją przyjętej przez przedsiębiorstwo strategii konkurencyjnej, której zadaniem podstawowym, jak już wcześniej zaznaczono, jest zapewnienie przedsiębiorstwu przewagi konkurencyjnej i zajęcia jak najdogodniejszej pozycji konkurencyjnej.

Struktura konkurencyjności przedsiębiorstwa „na wyjściach”



Źródła: J. Kuczevska, *Europejska procedura ...*, op. cit., s. 25.

Pozycja konkurencyjna jest na ogół rozumiana jako „osiągnięty przez przedsiębiorstwo wynik konkurowania w danym sektorze, rozpatrywany na tle wyników osiąganych przez konkurentów”⁶². Pozycja konkurencyjna przedsiębiorstwa to wszakże również relacja udziału w rynku, kosztów cen i jakości oraz skumulowanego doświadczenia danego przedsiębiorstwa do tych samych parametrów przedsiębiorstwa konkurującego⁶³, wyznaczających możliwości walki konkurencyjnej w danym momencie⁶⁴. Pozycję konkurencyjną definiuje się także w literaturze jako „miejsce zajmowane przez dane przedsiębiorstwo w porównaniu do konkurentów pod względem realizacji jakiegoś celu, na przykład osiągnięcia relatywnie wysokiego udziału w rynku”⁶⁵. Możliwości te wyznaczają wyniki osiągnięte przez przedsiębiorstwo w krótkiej, bieżącej, perspektywie czasowej.

Językowa wykładnia analizowanego pojęcia zakłada statystyczność siły konkurencyjności przedsiębiorstwa; może także prowadzić do błędnego przekonania, iż pozycja konkurencyjna

⁶² R. Kusa, *Przyczynowo-skutkowy model konkurencyjności przedsiębiorstw*, „*Ekonomia Menedżerska*” 2008, nr 3, s. 63.

⁶³ *Słownik pojęć ekonomicznych*, cz. 2 (P-Ż), [w:] *Biznes*, t. 10, PWN, Warszawa 2007, s. 32.

⁶⁴ T. Żółtowski, *Ocena szacunkowa (ex-ante) wstępnego projektu narodowego Planu rozwoju na lata 2007-2013 w zakresie analizy warunków społeczno-gospodarczych pomocy w kategoriach konkurencyjności gospodarki i innowacyjności przedsiębiorstw. Ekspertyza dla Ministerstwa Gospodarki i Pracy wykonana w ramach przeprowadzonej oceny szacunkowej wstępnego projektu Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013*, Warszawa, luty 2005, s. 12.

⁶⁵ A. Błajer-Gołębska, M. Zielenkiewicz, *Wiedza jako narzędzie podnoszenia konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw*, [w:] *Kapitał ludzki w gospodarce opartej na wiedzy*, D. Kopycińska (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2006, s. 50.

jest czymś odrębnym albo sztucznie dołączoną wartością *constans* do dynamicznego i temporalnie zmiennego, jak starano się wykazać to w toku dotychczasowego wywodu, procesu zdobywania przewagi konkurencyjnej. Z tego względu W. Bieńkowski, odnosząc się do problematyki międzynarodowej konkurencyjności państw, odróżnił pozycję konkurencyjną od zdolności konkurencyjnej⁶⁶. Aspekt statyczny wyczerpuje w takim ujęciu drugie z wymienionych pojęć rozumiane jako zdolność do walki o ekonomiczne przetrwanie czy miejsce na rynku do konkurowania w długim okresie czasu, a tym samym zdolnością do zachowania lub poprawy posiadanej już pozycji konkurencyjnej także w przyszłości⁶⁷. Zdolność ta rzecz jasna, zgodnie z istotą konkurencyjności, nie jest czymś danym raz na zawsze, ale funkcją stałej aktywności przedsiębiorstwa ukierunkowanej na przynajmniej jej potwierdzenie. Zdolność konkurencyjną Bieńkowski określił mianem konkurencji czynnikowej, ponieważ opisuje się za pomocą szeregu czynników, określających poziom tej zdolności⁶⁸.

Z kolei W. Bieńkowski pozycję konkurencyjną nazywa konkurencyjnością wynikową. Jego zdaniem jest ona wynikiem, efektem, starań o uzyskanie przewagi konkurencyjnej, a więc czymś co pojawia się „na wyjściu” procesu konkurowania. Zestawienie wybranych definicji pozycji konkurencyjnej zaprezentowano w tabeli 2.

Pozycja konkurencyjna ujmowana wynikowo nie jest czymś gwarantowanym w dłuższym okresie. Zgodnie z logiką dynamiki konkurencyjności jest ona adekwatna tylko dla danego, określonego momentu, gdyż jest zmienna w czasie, a więc może być poprawiana, utrzymywana lub pogarszana⁶⁹. To zatem, jaką pozycję konkurencyjną zajmuje podmiot konkurujący, ustalić można tylko w danym wyznaczonym punkcie, a ustalenie to nie może być uogólniane na dłuższy okres, co nie oznacza, iż fakt eksponowanej w pewnym momencie pozycji konkurencyjnej, co utożsamia się niekiedy z przewagą konkurencyjną, nie może zostać uznany przez przedsiębiorstwo za element składowy własnego potencjału konkurencyjności i wykorzystany jako instrument konkurowania.

⁶⁶ M.J. Radło, *Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki. Uwagi na temat definicji, czynników i miar*, [w:] W. Bieńkowski i in., *Czynniki i miary międzynarodowej konkurencyjności gospodarek w kontekście globalizacji – wstępne wyniki badań*, nr 284, Instytut Gospodarki Światowej, Warszawa 2008, s. 75. Do definicji tej nawiązują także autorzy pozostałych artykułów zamieszczonych w przywołanej publikacji.

⁶⁷ T. Żółtowski, *Ocena szacunkowa...*, op. cit., s. 12.

⁶⁸ W. Bieńkowski i in., *Czynniki i miary międzynarodowej konkurencyjności gospodarek w kontekście globalizacji – wstępne wyniki badań*, nr 284, Instytut Gospodarki Światowej, Warszawa 2008, s. 75.

⁶⁹ M. Dzikowska, M. Gorynia, *Teoretyczne aspekty konkurencyjności przedsiębiorstwa...*, op. cit., s. 12.

Tabela 2

Wybrane definicje pozycji konkurencyjnej

Autor definicji	Istotna treść definicji pozycji konkurencyjnej
K. Simmonds	siła przedsiębiorstwa w odniesieniu do jego bezpośrednich konkurentów, determinująca poziom zysków lub strat osiągniętych przez dane przedsiębiorstwo w przyszłości, a więc jest wynikiem przewagi konkurencyjnej lub jej braku
T. Grabowski	wynik oceny przez rynek (w szczególności przez klientów) produktów i/lub usług oferowanych przez przedsiębiorstwo
M. Porter	wynik nieustającej rywalizacji z konkurentami, kształtowany przez przedsiębiorstwo przez obronę strategię konkurencyjności
M.J. Stankiewicz	wynik konkurowania w danym, określonym momencie
O. Flak i G. Głód	syntetyczne wyniki rynkowe i ekonomiczne przedsiębiorstwa, wynikające ze stopnia wykorzystania możliwości przedsiębiorstwa do konkurowania obecnie i w przyszłości

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Dzikowska, M. Gorynia, *Teoretyczne aspekty konkurencyjności przedsiębiorstwa – w kierunku koncepcji eklektycznej?*, „Gospodarka Narodowa” 2012, nr 4, s.12.

W świetle powyższych uwag można przyjąć, iż pozycja konkurencyjna obejmuje dwa aspekty: czynnikowy (statyczny), określany jako zdolność konkurencyjna, oraz wynikowy (dynamiczny), określany właśnie jako pozycja konkurencyjna albo konkurencyjność wynikowa. Tak rozumiana pozycja konkurencyjna przedsiębiorstw jest funkcją posiadanego potencjału konkurencyjnego w rozumieniu zasobowo-funkcjonalnym, oraz zdolności do ich optymalnego wykorzystania w rywalizacji rynkowej z innymi przedsiębiorstwami w drodze zarządzania, co z kolei jest funkcją trafności przyjętej strategii konkurencyjności i przewidzianych w niej instrumentów konkurowania. Rezultatem wykorzystania pozycji konkurencyjnej jest uzyskanie lepszej niż konkurencji pozycji rynkowej, opisywanej przez uzyskiwane przez nie wyniki, czego odpowiednikiem dynamicznym jest przewaga konkurencyjna, rozumiana w literaturze między innymi jako „zdolność do konsekwentnego robienia czegoś o wysokiej wartości, czego konkurenci nie potrafią odtworzyć lub robić równie dobrze”⁷⁰. Chociaż więc, jak nadmieniono, pozycja konkurencyjna jest utożsamiana z przewagą konkurencyjną, to zauważyć warto, iż porównawcza wykładnia językowa obu pojęć nie wskazuje na tożsamość ich pola semantycznego. O ile bowiem z całą pewnością pozycja konkurencyjna (siła konkurencyjna) jest wynikiem udziału podmiotu konkurującego w rywalizacji konkurencyjnej, a wynik ten może być albo pozytywny, albo ujemny, o tyle pojęcie przewagi konkurencyjnej w sposób oczywisty wskazuje na wynik pozytywny.

⁷⁰ J.R. Schermerhorn jr, *Zarządzanie...*, op. cit., s. 43.

O przewadze konkurencyjnej danego podmiotu konkurującego można mówić tylko w odniesieniu do takiego przedsiębiorstwa, którego pozycja konkurencyjna ma wartość dodatnią, a więc jest korzystniejsza niż innych konkurentów.

Henryk Wnorowski zidentyfikował konkurencyjność na poziomie mikro (przedsiębiorstwa), mezo (sektory, regiony), makro (gospodarki narodowe) i mega (grupy krajów, ugrupowania integracyjne). Do badania poszczególnych poziomów należy wykorzystać właściwą metodologię. Konkurencyjność musi uwzględniać szczebel agregacji, a zestaw i waga czynników muszą być do nich adekwatne⁷¹. Autor, za literaturą przedmiotu, wyróżnia konkurencyjność wynikową (pozycja lub poziom konkurencyjności) i konkurencyjność czynnikową (długookresowa lub zdolność konkurencyjna). Konkurencyjność czynnikowa zależy od dwóch grup czynników. Są to:

„Czynniki pasywne (czynniki określające potencjał rozwojowy):

- wielkość posiadanych zasobów naturalnych, w tym położenie, klimat, naturalne drogi wodne,
- odziedziczona po poprzednich pokoleniach szeroko rozumiana infrastruktura, inaczej nagromadzone bogactwo,
- wielkość i jakość zasobów ludzkich,
- wielkość zasobów kapitałowych,
- podatność na uleganie wpływom otoczenia międzynarodowego.

Czynniki dynamiczne (decydujące o efektywności wykorzystania potencjału):

- system społeczno-gospodarczy,
- polityka ekonomiczna rządu,
- jakość instytucji i ich stabilność”.

1.5 POMIAR KONKURENCYJNOŚCI

Rola czynników w kształtowaniu konkurencyjności przedmiotów konkurujących może być sprecyzowana tylko pod warunkiem skutecznego ich pomiaru. Jako miarodajne dla oceny konkurencyjności uznaje się w literaturze najczęściej albo pomiar potencjału konkurencyjnego, albo pozycji konkurencyjnej. W tym drugim przypadku zarysowały się dwie, odnoszące się do przedsiębiorstwa, często przywoływane, w literaturze koncepcje⁷²:

⁷¹ H. Wnorowski, *Konkurencyjność gospodarcza i jej istota*, [w:] J. Borowski, D. Perło (red.), *Międzynarodowa konkurencyjność polskiej gospodarki*, FPiRP, Białystok 2005.

⁷² M. Gorynia, B. Jankowska, *Klasyfikacja i międzynarodowa konkurencyjność...*, op. cit., s. 60-61.

1. Analiza pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstwa według Z. Pierścionka, która obejmuje trzy etapy:
 - identyfikację wskaźników pozycji konkurencyjnej pozwalającą na ocenę czy istnieje przewaga konkurencyjna i jak jest duża;
 - analizę czynników bezpośrednich determinujących pozycję konkurencyjną; analizę czynników pośrednich determinujących pozycję konkurencyjną; za najważniejsze wskaźniki pozycji konkurencyjnej Pierścionek przyjął udział przedsiębiorstwa w rynku (segmente rynku) i tendencje zmian tego udziału na przestrzeni określonego odcinka czasu oraz sytuację finansową przedsiębiorstwa i tendencje jej zmian;
2. Ocena pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstwa W.J. Otty, dokonywana według podobnych jak powyżej wskaźników, celem pozycjonowania przedsiębiorstwa we własnym sektorze oraz kształtowania przez nie własnej strategii eksportowej.

M. Gorynia i B. Jankowska zaproponowali z kolei autorską metodę oceny konkurencyjności przedsiębiorstwa na podstawie oceny potencjału konkurencyjności. Obejmuje ona pięć następujących kroków⁷³:

1. Sporządzenie listy zmiennych, istotnych dla konkurowania w danym sektorze; na potrzeby tej metody zaproponowali oni za metodą SPACE (*strategic position and action evaluation*) zespół następujących zmiennych:
 - potencjał technologiczny i marketingowy (poziom techniczny wyrobów, zaplecze badawcze i rozwojowe, jakość produkcji, udział w rynku, faza cyklu życia, lojalność klientów, know-how, inne: na przykład jakość dostaw kooperacyjnych);
 - potencjał finansowy (rentowność, płynność finansowa, preferencje finansowe, wymagany poziom zapasów, ryzyko finansowe, inne: na przykład możliwości uzyskania zaliczek).
2. Określenie charakteru zidentyfikowanych zmiennych ze względu na możliwości ich mierzenia. Na potrzeby metody wyodrębniono cztery kategorie zmiennych:
 - zmienne nominalne (mierzone za pomocą skal nominalnych, pozwalające ustalić relacje równości bądź różności dla dowolnej pary przedmiotów, nie pozwalają natomiast stwierdzić, że któryś przedmiot ma daną cechę w wyższym stopniu niż inny; zmienne o tych drugich właściwościach określono jako zmienne jakościowe);
 - porządkowe (mierzone za pomocą skal porządkowych, pozwalających dokonać wyczerpującego podziału zbioru na podzbiory według stopnia zawartości danej cechy);

⁷³ Tamże, s. 62-63.

- interwałowe (przedziałowe) (mierzone za pomocą skal porządkowych; umożliwiające pomiar zawierający cechy porządkowania z dodatkowym uwzględnieniem odległości między zmierzonymi stopniami zawartości danej cechy w różnych przedmiotach;
 - ilorazowe (mierzone za pomocą skal ilorazowych i przy zachowaniu równych przedziałów; występuje tutaj również naturalny (niekonwencjonalny) punkt zerowy, umożliwiający porównywanie nie tylko dystansów, ale i proporcji między różnymi ich wartościami).
3. Określenie wag zidentyfikowanych zmiennych. Wynika to z oczywistego założenia, że poszczególne zmienne mogą w różnym stopniu przyczyniać się do osiągnięcia przez firmę przewagi konkurencyjnej. Wagi określić można na dwa sposoby:
- przypisanie poszczególnym zmiennym współczynników (wyrażonych w % lub w ułamku), których suma wynosić będzie 100% lub 1 w zależności od przyjętego sposobu ich wyrażenia;
 - wyprowadzony z założenia, że znaczenie (waga) jednych czynników może stanowić wielokrotność znaczenia innych czynników, na przykład 1 dla czynnika mało ważnego, 2 – średnio ważnego, 3 – czynnika bardzo ważnego.
4. Przygotowanie skal, za pomocą których będzie wykonywany pomiar poszczególnych zmiennych i samo dokonanie pomiaru. Skale muszą zawierać określoną ilość stopni, które powinny jednoznacznie korespondować z rzeczywistymi sytuacjami, spotykanymi w praktyce konkurencji w danej branży.
5. Dokonanie kompleksowej oceny konkurencyjności przedsiębiorstwa, uwzględniająca oceny cząstkowe, formułowane z punktu widzenia rozmaitych czynników (zmiennych) potencjału konkurencyjnego. Łączna ocena konkurencyjności przedsiębiorstwa umożliwia dokonanie porównań z takimi samymi ocenami przygotowanymi dla konkurentów.

Pomiar konkurencyjności, niezależnie od zastosowanej metody, uwzględniać musi także ograniczenia egzogenne. Ograniczenia endogenne zidentyfikować bowiem będzie można na podstawie uzyskanych wyników pomiaru. Określenie tych pierwszych pozwoli uchwycić skalę i zakres czynników ograniczających konkurencyjność niezależnych od podmiotu konkurującego.

Ocenę i wybór miar zdolności konkurencyjnej należy różnicować w zależności od tego, czy gospodarka kraju będącego przedmiotem badania jest gospodarką kraju wysoko rozwiniętego (kraj lidera) czy kraju rozwijającego się (kraj naśladowcy). Jest to często ocena względna i subiektywna.

Należy badać stan konkurencyjności nie tylko w określonym przedziale czasowym (za pomocą kilku wskaźników syntetycznych), ale przede wszystkim determinanty rozwojowe, dynamiczne, zazwyczaj trudno mierzalne, które jednak pozwolą zidentyfikować „zdolność do osiągnięcia, utrzymania i (lub) poprawy w przyszłości osiągniętej pozycji konkurencyjnej”⁷⁴.

1.6 KONKURENCYJNOŚĆ PRZEDSIĘBIORSTW

Przez konkurencyjność przedsiębiorstwa rozumiemy jego zdolność do:

- projektowania, wytwarzania i sprzedawania towarów atrakcyjniejszych od towarów konkurentów
- osiągania i utrzymania przewagi konkurencyjnej;
- zdolność do efektywnego realizowania celów na niwie konkurencji rynkowej;
- systematycznego rozwoju, wzrostu produktywności, rozwijania rynków zbytu;
- zwiększania efektywności przez polepszanie własnej pozycji na rynku;
- zdobycia i utrzymania przewagi konkurencyjnej;
- rozwoju zrównoważonego, determinującego utrzymanie i powiększenie udziałów rynkowych⁷⁵.

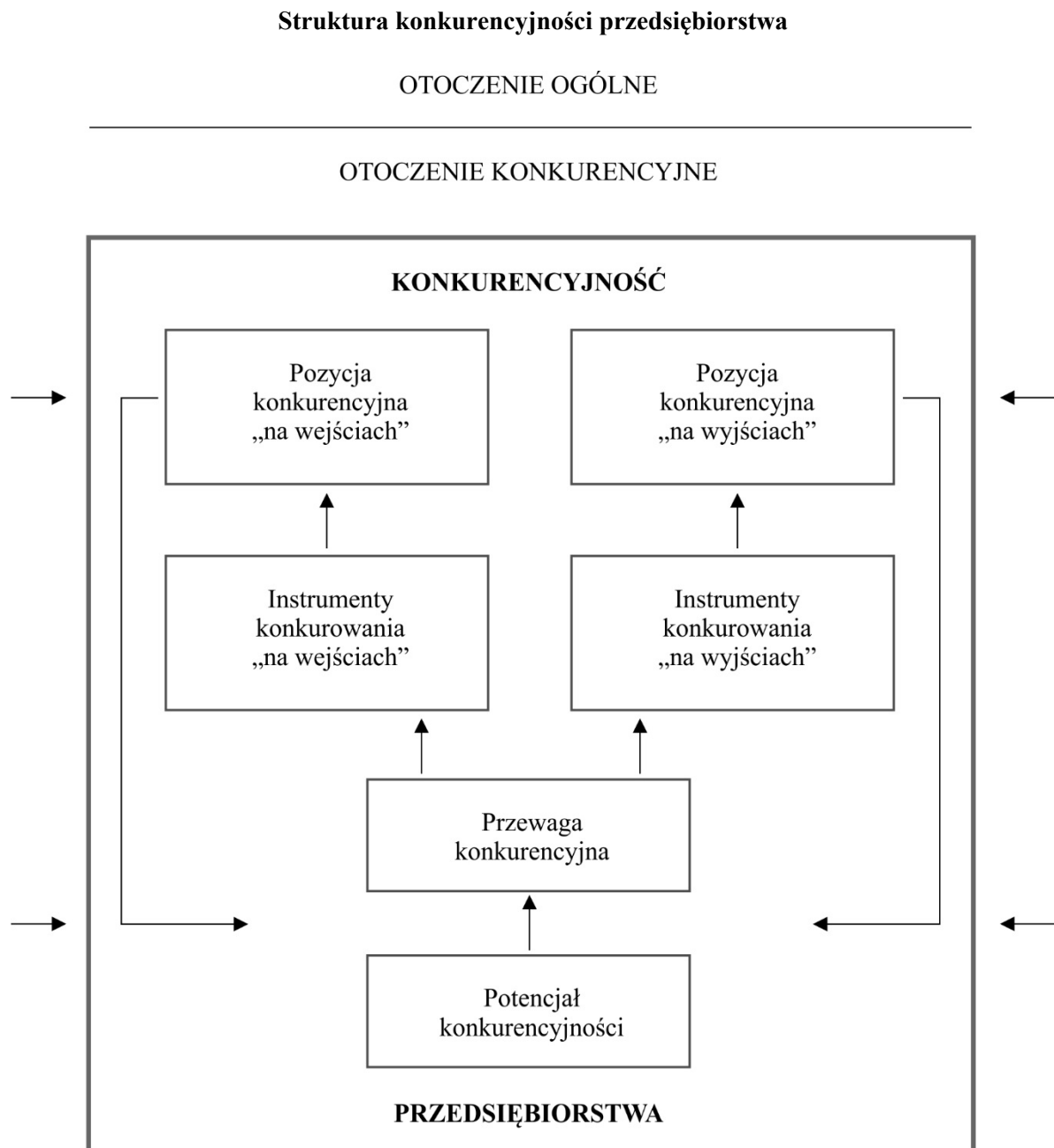
Zagadnienie konkurencyjności przedsiębiorstw w danym systemie gospodarczym postrzegać należy w kontekście zakresu wolności ekonomicznej (limitowanej na ogół poziomem interwencjonizmu państwa) oraz barier dla konkurencyjności (warunkowanych zarówno przesłankami natury prawnej, jak i doktrynalnej, ale również tradycjami gospodarowania, nawykami, przyzwyczajeniami oraz przekonaniem, przejawiającymi się przede wszystkim na poziomie instytucjonalnym, a więc na tym poziomie, na który bariery konkurencyjności są tworzone). Istotne znaczenie dla konkurencyjności przedsiębiorstw ma także skuteczność państwa w zapobieganiu i zwalczaniu praktyk nieuczciwej konkurencji. Kwestia ta w sposób szczególnie silny rzutuje na konkurencyjność państwa, która negatywnie odbija się także na interesującej nas w niniejszym opracowaniu konkurencyjności przedsiębiorstw. Ta ostatnia jest w dużej mierze funkcją konkurencyjności państwa, ponieważ jest ono postrzegane zarówno jako system gospodarczy, jak i system społeczno-polityczny i instytucjonalny, tworzący dla pojedynczego przedsiębiorstwa otoczenie, które potencjalnie może albo wzmacniać, albo osłabiać jego konkurencyjność.

⁷⁴ W. Bieńkowski, *Reaganomika...*, op. cit., s. 31.

⁷⁵ H.G. Adamkiewicz-Drwiłło, *Konkurencyjność ...*, op. cit., s. 122, 125.

Konkurencyjność przedsiębiorstw bywa w literaturze przedstawiana w sposób modelowy. Autorem jednego z takich modeli jest M.J. Stankiewicz (rysunek 5).

Rysunek 5



Źródło: M.J. Stankiewicz, *Konkurencyjność przedsiębiorstwa. Budowanie ...*, op. cit., s. 87.

Zgodnie z powyższą koncepcją, konkurencyjność przedsiębiorstw to zagregowany system, złożony z omówionych już wcześniej, następujących czynników konkurencyjności⁷⁶:

⁷⁶ W. Walczak, *Analiza czynników wpływających na konkurencyjność przedsiębiorstw*, „e-mentor” 2010, nr 5, s. 5-6.

- potencjał konkurencyjności, czyli ogół materialnych i niematerialnych zasobów przedsiębiorstwa, kluczowych kompetencji i zdolności, umożliwiających zdobycie trwałej oraz trudnej do podważenia przewagi konkurencyjnej nad rywalami;
- przewaga konkurencyjna (mającą zawsze relatywny charakter), będącą efektem skutecznego wykorzystywania konfiguracji składników potencjału konkurencyjności, umożliwiających przedsiębiorstwu generowanie atrakcyjnej oferty rynkowej i skutecznych instrumentów konkurowania;
- instrumenty konkurowania, czyli świadomie i celowo wykorzystywane narzędzia i metody budowania kapitału klientów oraz kreowania wartości firmy;
- pozycja konkurencyjna, rozumiana jako osiągnięty przez przedsiębiorstwo wynik konkurowania w danym sektorze, rozpatrywany na tle wyników osiąganych przez konkurentów, innymi słowy – miejsce na skali korzyści ekonomicznych i pozaekonomicznych, jakich przedsiębiorstwo dostarcza wszystkim swoim interesariuszom, w porównaniu z miejscami zajmowanymi przez konkurentów.

Na gruncie propozycji Stankiewicza przyjąć zatem można, iż konkurencyjność przedsiębiorstwa to „system złożony z czterech elementów, które są ze sobą ściśle powiązane, podlegają oddziaływaniu otoczenia ogólnego i wchodzą w interaktywne relacje z bezpośrednim otoczeniem konkurencyjnym”, co sprawia, że „potencjał konkurencyjności wpływa na przewagi konkurencyjne, które z kolei determinują wybór instrumentów konkurowania, umożliwiających zdobycie i utrzymanie zakładanej pozycji konkurencyjnej”⁷⁷. Stanem najbardziej przez przedsiębiorstwa pożądanym jest przewaga konkurencyjna. Postrzegana ona jest w dwóch wymiarach⁷⁸:

- zdolność przedsiębiorstw do rozwoju, czyli zdolność do powiększania udziału w rynku poprzez wprowadzanie na rynek nowych wyrobów bądź poprzez ulepszanie dotychczas sprzedawanych;
- innowacyjność, czyli wprowadzanie nowych rozwiązań technologicznych czy organizacyjnych.

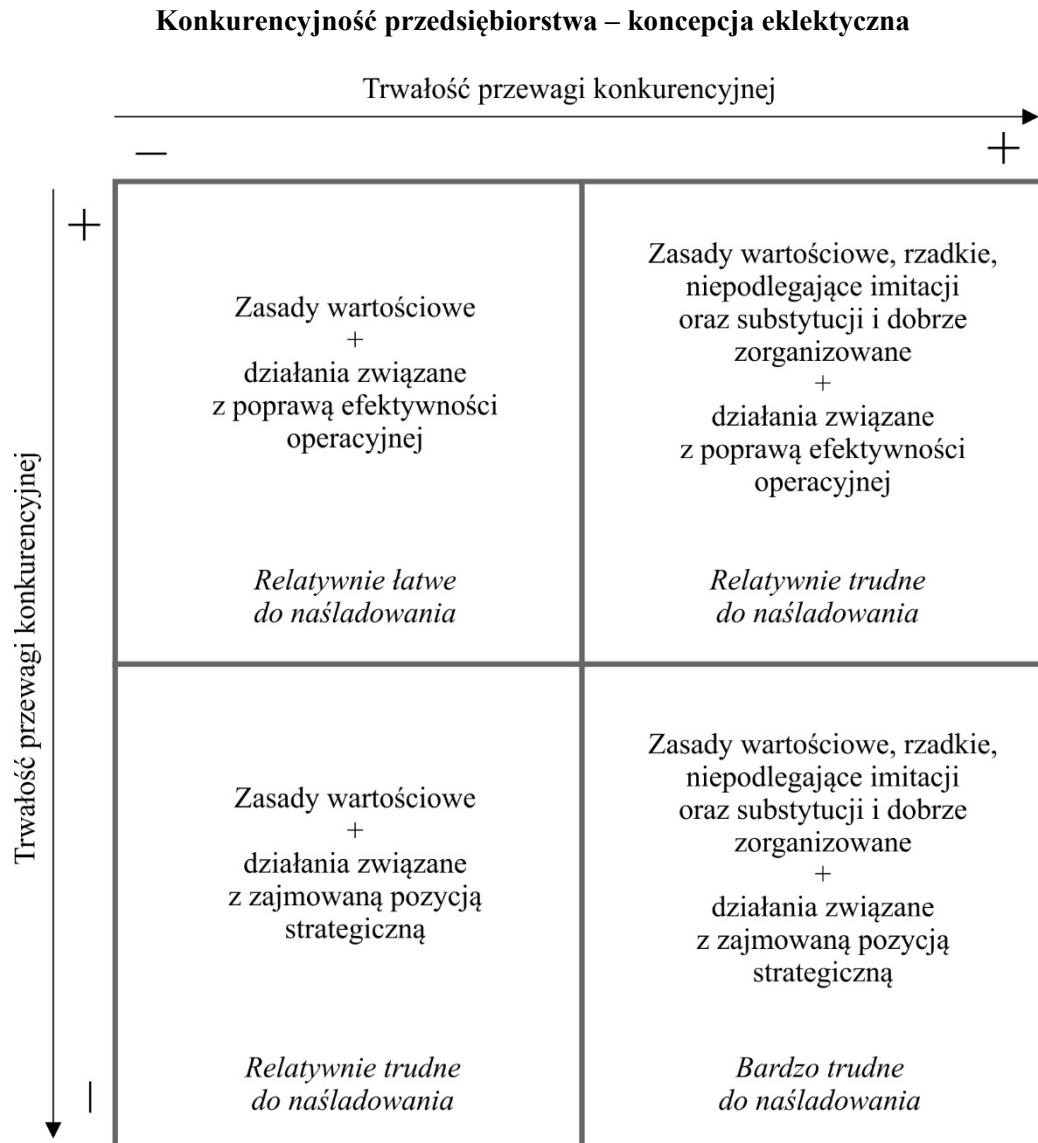
Zwrócić w tym kontekście należy uwagę na temporalny wymiar przewagi konkurencyjnej, ponieważ nie jest ona dana raz na zawsze, ale należy o nią nieustannie zabiegać. O „czasie trwania” przewagi konkurencyjnej, a więc czy jest ona krótkotrwała, czy wręcz przeciwnie – długotrwała, decyduje, zdaniem M. Dzikowskiej i M. Gorynii, autorów

⁷⁷ Tamże, s. 6.

⁷⁸ B. Wyżnikiewicz, *Konkurencyjność...*, op. cit., s. 105.

eklektycznej koncepcji konkurencyjności przedsiębiorstw, od rodzajów zasobów oraz działań efektywnościowych lub strategicznych, ukierunkowanych na ich zdyskontowanie (rysunek 6).

Rysunek 6



Źródło: M. Dzikowska, M. Gorynia, *Teoretyczne aspekty konkurencyjności przedsiębiorstwa – w kierunku koncepcji eklektycznej?*, „Gospodarka Narodowa” 2012, nr 4, s. 23.

Przedsiębiorstwo może zatem uzyskać przewagę konkurencyjną: krótkotrwałą (przy posiadaniu zasobów łatwo dostępnych i ograniczeniu się wyłącznie do działań proefektywnościowych), względnie trwałą (przy posiadaniu zasobów łatwo dostępnych i przyjęciu trafnej strategii, relatywnie trudnej do naśladowania), długotrwałą (przy posiadaniu zasobów rzadkich i ograniczeniu się wyłącznie do działań proefektywnościowych) oraz trwałą (przy posiadaniu zasobów rzadkich i przyjęciu strategii, bardzo trudnej do naśladowania). Czynnikiem umacniania konkurencji w ujęciu temporalnym zatem zawsze zatem jest trafna

i efektywna strategia, zapewniająca jak najtrafniejsze wykorzystanie potencjału konkurencyjności. Także i w tym wypadku, choć sam model tego nie eksponuje, uwzględniać należy kierunek, siłę i jakość oddziaływania otoczenia, które albo może konkurencyjność przedsiębiorstwa wzmocnić, albo ją osłabić. W otoczeniu tym mogą funkcjonować mechanizmy ograniczające konkurencję pozostające poza sferą gospodarki. Zalicza się do nich między innymi mechanizmy regulujące obrót gospodarczy, konstytuujące interesujący nas w niniejszym opracowaniu szczególnie model gospodarki regulowanej.

Na pozycję konkurencyjną przedsiębiorstw rynkowych silnie oddziałują uwarunkowania wewnętrzne, między innymi zasoby i skuteczność ich wykorzystania, kultura organizacyjna, styl zarządzania. Wewnętrzne uwarunkowania konkurencyjności to sfera na kształtowanie której przedsiębiorstwa mają, przynajmniej w ujęciu modelowym, całkowity wpływ, ponieważ wolność ekonomiczna z jakiej one korzystają, daje pełną swobodę, o ile nie narusza to porządku prawnego, w wytyczaniu celów i kierunków własnego rozwoju i doborze instrumentów ich osiągnięcia. Wolność ekonomiczna, podobnie jak nieodłączna od niej wolność konkurencyjności traktowana jest w teorii ekonomii jako jeden z głównych mechanizmów prorozwojowych. Dlatego też podobnie jak w przypadku tej ostatniej, także w przypadku wolności gospodarczej wiele uwagi przywiązuje się do różnorodnych, instytucjonalnych i pozainstytucjonalnych, ograniczeń, zwłaszcza do poszukiwania dla niej uzasadnień nienaruszających istoty tak wolności ekonomicznej – jak i wolności konkurencyjności. W sytuacji regulacyjnego limitowania konkurencyjności ograniczona zostaje bowiem sprawność funkcjonowania powyżej zarysowanego mechanizmu, co powoduje, iż jedne podmioty rynkowe zyskują lepsze niż inne warunki osiągnięcia swoich celów. W literaturze wskazuje się na dwie kategorie ograniczeń konkurencyjności⁷⁹:

- podażowe, ujawniające się głównie na poziomie makro, występujące głównie na rynku pracy (wysokie bezrobocie nie pozwala na pełne wykorzystanie zasobów kadrowych) oraz w innych obszarach gospodarki, skutkujących niemożnością pełnego wykorzystania mocy wytwórczych;
- instytucjonalne, dzielące się na:
 - bariery nieformalne, przejawiające się pod postacią różnorodnych sankcji, tabu, zwyczajów, tradycji, nieformalnych kodeksów zachowań oraz różnego rodzaju pokus regulacyjnych, motywowanych potrzebą ochrony interesów i bezpieczeństwa uczestników obrotu gospodarczego;

⁷⁹ M. Starczewska-Krzysztożek, *Konkurencyjność sektora MŚP. Raport z badań*, Lewiatan, Warszawa 2007, s. 12-13.

- bariery instytucjonalne zawarte w przepisach konstytucji, ustawodawstwie zwykłym, prawach własności, a przejawiające się „w niedostosowanych do gospodarki rynkowej instytucjach, w ciągle nadmiernej koordynacji gospodarki przez państwo, w zbyt dużym udziale państwa w obrocie gospodarczym.

Studia nad reaganomiką, jako skuteczną metodą budowania i zachowywania konkurencyjności gospodarczej, mogą dostarczyć w tym zakresie wielu obserwacji i wniosków, a przede wszystkim rzeczowych argumentów na rzecz osiągnięcia celu, jakim jest efektywność i konkurencyjność gospodarki, a w jej ramach przedsiębiorstw poszczególnych sektorów⁸⁰.

Zmienił się charakter walki konkurencyjnej, w której wzrosło znaczenie takich elementów, jak zdolność do innowacji i dyfuzji postępu technologicznego oraz elastyczność reagowania na zmianę otoczenia podmiotów i całych struktur gospodarczych⁸¹.

Według W. Bieńkowskiego zdolność konkurencyjna gospodarki „oznacza zdolność do długofalowego, zyskowego wzrostu, dokonującego się w warunkach gospodarki otwartej, którego efektem jest wykształcenie się takiej struktury ekonomicznej oraz będącej jej przedłużeniem i odzwierciedleniem struktury eksportu, która koresponduje ze zmianami w strukturze popytu światowego”⁸².

Wojciech Bieńkowski rozróżnia zewnętrzną zdolność konkurencyjną, jakim jest osiągnięta w danym momencie pozycja konkurencyjna (na przykład udział w handlu światowym) i właściwą zdolność konkurencyjną, czyli całokształt zmian w zasobach czynników wpływających na długookresową zdolność do konkurowania. Miarą zdolności konkurencyjnej jest więc nie tylko, a często nie tyle poprawa pozycji konkurencyjnej, ile zachowanie przez daną gospodarkę zdolności do długookresowego, zyskowego rozwoju (czyli z zachowaniem odpowiedniego poziomu akumulacji), którego efektem jest tak struktura gospodarki, a w konsekwencji struktura eksportu, który koresponduje z długookresowymi zmianami w strukturze popytu światowego.

Odwołując się do innych dziedzin nauki warto wskazać, że filozofia w ekonomii może być traktowana jako:

- źródło inspiracji metodologicznych;
- płaszczyzna rozważań o ludzkiej egzystencji;
- zbiór idei umożliwiających refleksję o przedsiębiorcy jako człowieku wielowymiarowym (s. 105).

⁸⁰ W. Bieńkowski, *Reaganomika...*, op. cit., s. 7.

⁸¹ Tamże, s. 8.

⁸² Tamże, s. 12.

Taki kontekst rozważań, bardziej w aspekcie humanistycznym niż ekonomicznym, jest paradoksalnie szczególnie ważny przy konkurencji przedsiębiorstw, ponieważ determinuje jej ludzką twarz, a nie dziką walkę⁸³.

⁸³ J. Wilkin, *Społeczny proces ...*, op. cit., s. 17-29.

SEKTOR GOSPODARKI ODPADAMI JAKO „ŚRODOWISKO” FUNKCJONOWANIA PRZEDSIĘBIORSTW

Odpady, potocznie rozumiane jako resztki pozostające po produkcji czegoś, możliwe niekiedy do wykorzystania jako surowiec do produkcji ubocznej⁸⁴, są nieuchronnym skutkiem szeroko rozumianej aktywności człowieka, zwłaszcza związanej z oddziaływaniem na środowisko, przekształcaniem go w procesach produkcyjnych. Odpady wytwarzają także gospodarstwa domowe, a tym samym wszelkie ludzkie skupiska czy osady. Od zarania ludzkich dziejów występuje problem odpadów, narastający w miarę wzrostu intensywności aktywności człowieka i poszerzania jej spektrum.

Odpady stanowią istotny problem epidemiologiczny (zagrożenie zdrowia i życia człowieka oraz innych organizmów żywych), ekologiczny (zagrożenie równowagi w środowisku naturalnym), społeczny (uciążliwość składowisk odpadów i instalacji do ich utylizacji dla ludzkich osiedli) oraz gospodarczy (potrzeba redukcji wytwarzania odpadów przez gospodarke, ich skutecznej utylizacji i efektywnego recyklingu).

2.1 ZARYS HISTORII GOSPODARKI ODPADAMI

W czasach prehistorycznych odpady pozostawiane przez grupy koczowników miały charakter naturalny, więc ulegały procesom naturalnej utylizacji i nie były uciążliwe ani dla środowiska, ani dla ludzi. Sytuacja zaczęła się zmieniać po przejściu człowieka do osiadłego trybu życia. Powstające w efekcie działalności osadników odpady były składowane na ogół w pobliżu siedlisk, często poprzez wykorzystanie naturalnych zagłębień terenowych. Skutkiem takiego podejścia do „gospodarki” nimi było systematyczne podnoszenie poziomu gruntu, na którym zlokalizowane były osady. Skutkiem tego, dla przykładu, poziom gruntu, na którym wzniesiona była Troja, podniósł się 1 metr w ciągu stu lat. Problemy stąd wynikające musiały stawać się dla mieszkańców greckich polis coraz bardziej dotkliwe, skoro już w 320 r. p.n.e. w Atenach zostało wydane rozporządzenie wprowadzające zakaz zasypywania ulic odpadami i jednocześnie nakazujące ich zakopywanie lub wywożenie poza

⁸⁴ *Słownik języka polskiego*, M. Szymczak (red.), t. 2, PWN, Warszawa 1988, s. 466.

miasto do specjalnie przygotowanych do tego składowisk⁸⁵. Podobne problemy z odpadami były udziałem starożytnych Rzymian, którzy również dla ich zwalczania zaczęli stosować środki prawne. Zakazywano składowania odpadów w naturalnych lub sztucznych zagłębieniach w pobliżu domostw, a także wyrzucania ich na ulice lub do rzek i organizowano jednocześnie ich wywóz na specjalne składowiska urządzone poza miastami, organizując w tym celu wyspecjalizowane służby⁸⁶. Rzymian zatem uznać można za prekursorów współczesnych modeli gospodarki odpadami komunalnymi, polegających na odbiorze odpadów od ich wytwórców i składowania ich na specjalnie do tego wyznaczonych składowiskach. Same wysypiska wszakże urządzano już dużo wcześniej, o czym świadczą przekazy źródłowe dotyczące starożytnej Krety oraz Aten⁸⁷.

Współczesne rozwiązania w zakresie gospodarki odpadami, do których odwołuje się także Unia Europejska, a za jej pośrednictwem członkowie Wspólnot, mają wszakże korzenie nowożytne, sięgające jednak początkami jeszcze czasów średniowiecza. Za prekursorskie w tej mierze uznaje się doświadczenia angielskie. Za pierwszą angielską regulację prawną na szczeblu państwowym, a dotyczącą problematyki odpadów uznaje się ustawę Ryszarda II z 1386 r. o usuwaniu nieczystości pod groźbą kar⁸⁸. Już jednak w 1354 roku władze Londynu podjęły postanowienie, iż nieczystości z ulic Londynu wywożone będą raz w tygodniu przez specjalnie w tym celu zatrudnione grupy robotników. Przesłankę tej decyzji upatruje się w zagrożeniach epidemiologicznych, czego najbardziej dotkliwą manifestacją była pandemia dżumy w Europie w latach 1347-1352. Kolejnym, po ustawie Ryszarda II z 1386 roku, aktem prawnym regulującym kwestię odpadów w angielskich miastach była regulacja przyjęta przez Parlament Brytyjski w 1388 roku zakazująca wyrzucania odpadów do rzek⁸⁹. W tej sytuacji władze miejskie w Anglii zostały zobligowane do poszukiwania mniej uciążliwych dla środowiska przyrodniczego rozwiązywania problemu odpadów. Rozwiązaniem takim było zapewne gromadzenie odpadów na specjalnie w tym celu urządzanych składowiskach. Taki sposób na rozwiązanie odpadów komunalnych wybrały władze Paryża, które w 1539 roku wyznaczyły miejsce na składowanie odpadów na niezamieszkałych terenach na obrzeżach

⁸⁵ Historia odpadów i śmieci, informacje w wersji elektronicznej, zamieszczone pod adresem internetowym: <http://recykling-odpady.energia.biz.pl/inf/historia-odpadow-smieci.html> [02.02.2015].

⁸⁶ M. Jakubiak, *Zrównoważona gospodarki odpadami w Polsce w kontekście implementacji wymogów Unii Europejskiej*, artykuł dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: <http://www.pte.pl/kongres/referaty/Jakubiak> [07.02.2015]

⁸⁷ G. Wielgościński, *Rola spalarni w systemie gospodarki odpadami*, s. 1, artykuł dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: http://www.energiazodpadow.pl/uploads/attachments/Publikacje/rola_spalarni_-_g.wielgosinski.pdf.

⁸⁸ Z. Fołtynowicz, M. Mancewicz, *Historia gospodarki odpadami*, cz. 1, „Recykling” 2012, nr 9, s. 24.

⁸⁹ M. Jakubiak, *Zrównoważona gospodarki odpadami...*, op. cit., s. 2.

miasta. Podobnie postąpiły władze Wiednia, wyznaczając miejsce na wysypisko odpadów w 1560 roku⁹⁰.

Zasadniczą wszakże determinantą zmian w tym zakresie stał się, przypadający już na czasy nowożytne, intensywny, wielostronny rozwój gospodarczy, zwłaszcza zaś rozwój przemysłu, związany z zapoczątkowaną w początkach XVIII wieku rewolucją przemysłową. Powodował on postępującą dewastację środowiska przyrodniczego, co stało się zasadniczym impulsem do podejmowania działań w rozwiązywaniu problemu odpadów. W 1848 roku władze angielskie wprowadziły dla obywateli instrukcje dotyczące postępowania na rzecz ochrony środowiska, co uznaje się za pierwsze akty prawa ekologicznego, początkujące politykę ekologiczną państwa. Podnoszono w związku z tym kwestię zagrożeń epidemiologicznych, które wywodzono z zaniedbań w dziedzinie rozwiązywania problemów z odpadami i niskim w związku z tym poziomem higieny⁹¹. Rozwiązywanie problematyki odpadów zostało w ten sposób na trwałe powiązane z rozwiązywaniem problemów ekologicznych, stałą się integralną częścią działań władz publicznych w tym drugim obszarze. Tropem wyznaczonym w zakresie gospodarki odpadami podążać zaczęły także inne uprzemysławiające się państwa europejskie, a przesłanki ich działań były podobne jak w Anglii. Reakcją władz pruskich na nawracające epidemie cholery, których w latach 1831-1873 pochłonęły 380 tys. ofiar, była pruska ustawa o daninach komunalnych z dnia 14 lipca 1893 r., która ustanawiała wprowadzenie opłat z tytułu usuwania odpadów, a także wymóg przyłączenia się do sieci kanalizacyjnej i wykorzystywania dostępnych urządzeń do oczyszczania⁹².

Podobnie w XIX wieku zaczęły postępować władze komunalne w całej Rzeszy Niemieckiej. Związany z tym jest początek nowego jakościowo etapu w rozwoju gospodarki odpadami na terenie Niemiec, który wyznacza zbudowanie w Hamburgu w 1893 roku, na podstawie uchwały tamtejszego Senatu, zaprojektowanej przez angielskich inżynierów, pierwszej w dziejach spalarni śmieci. Choć początki nie były zachęcające, ponieważ projekt nie uwzględniał specyfiki składu materiałów odpadowych występujących w warunkach niemieckich, kolejne miasta niemieckie zdecydowały się na budowę spalarni śmieci. W początkach XX wieku istniały one w takich miastach niemieckich, jak Kolonia i Hanower⁹³.

Sama idea spalania odpadów pochodziła z Anglii, gdzie „wzięła górę” nad koncepcją ich składowania, ze względu na rosnące ceny gruntów pod nowe składowiska. Miała ona swoją

⁹⁰ G. Wielgosiński, *Rola spalarni...*, op. cit., s. 1.

⁹¹ Z. Fołtynowicz, M. Mancewicz, *Historia gospodarki...*, op. cit., s. 24-25.

⁹² Z. Fołtynowicz, M. Mancewicz, *Historia gospodarki odpadami*, cz. 2, „Recykling” 2012, nr 9, s. 30.

⁹³ Tamże, s. 31.

genezę w praktykach gospodarstw domowych, zwłaszcza wiejskich, gdzie odpady spalano w piecach, a więc używano do ogrzewania domów i pomieszczeń gospodarczych. Pierwsza przemysłowa spalarnia odpadów, znana jako „Destructor” (tak nazwana została przez zgłaszających patent), powstała w 1874 roku w Anglii w miejscowości Nottingham. Następną, zaledwie rok później wybudowano w Manchesterze. W 1890 roku w Anglii pracowało już 39 spalarni odpadów⁹⁴. W 1893 roku zbudowano pierwszą spalarnię na terenie Niemiec, w Hamburgu, po których pojawiły się kolejne. W 1903 roku uruchomiono pierwszą spalarnię w Danii w miejscowości Frederiksberg, w 1906 roku w Szwecji w Sztokholmie, i w Belgii – w Brukseli, w 1929 roku uruchomiono pierwszą spalarnię w Szwajcarii – w Zurychu. Ogółem w latach 1876-1908 w Europie wybudowano ponad 210 instalacji do spalania odpadów (w Anglii, Danii, Szwecji, Belgii, Szwajcarii, Niemczech i Czechach) oraz ponad 180 w USA⁹⁵. Można zatem mówić o tym, iż idea składowania odpadów przegrała z ideą ich utylizacji. Silne tempo upowszechniania metody spalania odpadów utrzymało się do lat sześćdziesiątych XX wieku, by po pewnym regresie w ostatnich dwóch dekadach XX wieku, przybrać na sile po 2000 roku, co szczególnie dotyczy państw Unii Europejskiej⁹⁶.

Ze spalaniem śmieci związane jest pojawienie się rozwiązań organizacyjnych mających na celu zracjonalizowanie i usprawnienie procedur utylizacyjnych. Na terenie Niemiec zostały pojawiły się w ostatniej dekadzie XIX wieku rozwiązania, które można uznać za prekursorskie wobec współczesnego modelu selektywnej zbiórki odpadów. Rozwiązania tego rodzaju wprowadzono w kilku dużych miastach, między innymi Poczdamie i Charlottenburgu. Rozróżniono trzy frakcje: resztki potraw, popiół i pozostałe odpady z gospodarstw domowych (szmaty, skorupy, szkło). Resztki żywności przeznaczone były jako pokarm dla zwierząt, popiół wykorzystywany był jako składnik nawozu, a z trzeciej frakcji ręcznie wybierano wartościowe materiały. Te były przeznaczone do powtórnego wykorzystania. Można to uznać za pierwsze próby recyklingu⁹⁷. W miarę upływu czasu pojawiać się zaczęły pojawiać się coraz bardziej zaawansowane rozwiązania w zakresie zagospodarowania odpadami, spośród których wiele to rozwiązania niemieckie.

Europa czerpała w tej mierze także z wzorców amerykańskich. W USA już pod koniec XIX wieku wprowadzono trzypojemnikową, selektywną zbiórkę odpadów w celu zagospodarowania niektórych surowców. W jednym pojemniku zbierano materiały potencjalnie zbywalne takie, jak tekstylia, obuwie, szkło, metal i drewno. Biodegradowalne odpady

⁹⁴ G. Wielgosiński, *Rola spalarni...*, op. cit., s. 1.

⁹⁵ Tamże, s. 1-2.

⁹⁶ Tamże, s. 2.

⁹⁷ Z. Fołtynowicz, M. Mancewicz, *Historia gospodarki...*, op. cit., cz. 2, s. 31-32.

kuchenne były zbierane w osobnym koszu. Dostarczano je farmerom, którzy wytwarzali z nich kompost do nawożenia pól uprawnych. Trzeci pojemnik przeznaczony był do zbierania popiołu z kominków i pieców. Podobny system pojawił się w 1900 roku w Berlinie. W także roku za nowatorski i ekonomicznie opłacalny uznano wypas. Taki trzypojemnikowy system zbiórki odpadów z powodzeniem został wprowadzony między innymi w Berlinie na początku XX wieku. Około roku 1900 za nowatorskie, ekonomicznie opłacalne rozwiązanie z dziedziny gospodarki odpadami uznano wypas trzody chlewnej na składowiskach odpadów komunalnych⁹⁸.

Wspomnieć w tym kontekście należy o rozwiązaniach holenderskich, które były reakcją na nasilający się problem zanieczyszczenia holenderskich cieków wodnych i akwenów, związany z wieloletnią praktyką wykorzystywania ich jako miejsca zrzutu odpadów. Reakcją władz holenderskich na ten problem było uchwalenie w 1977 roku ustawy o odpadach, integralnie związanej z polityką ochrony środowiska, czyli z takimi jej segmentami, jak ochrona wody, powietrza i środowiska akustycznego. W tym czasie także zostało wydane przez holenderski rząd Memorandum pilnych środowiskowych problemów⁹⁹, w którym szczegółowo przedstawiono problemy środowiskowe i opracowano długoterminową strategię ich rozwiązywania. W systemie organów administracji państwowej Holandii w 1971 roku pojawiło się Ministerstwo Zdrowia i Ochrony Środowiska, przekształcone w 1982 roku w Ministerstwo Mieszkalnictwa, Planowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska (VRaM), obecnie nazywane Ministerstwem Infrastruktury i Ochrony Środowiska⁹⁹.

Z uwagi na przestrzenną dynamikę rozwoju gospodarki przemysłowej, zwiększał się także począwszy od XIX wieku geograficzny zasięg zagrożeń ekologicznych z tym związanych. W rezultacie stosowanego przez lata ekstensywnego modelu gospodarki odpadami doszło „do szybkiej degradacji środowiska przyrodniczego w wielu regionach świata oraz do hamowania możliwości rozwoju gospodarczego. Globalny charakter zagrożeń spowodował zintensyfikowanie działań organizacji międzynarodowych”¹⁰⁰. Sytuacja ta legła u podłoża podejścia do gospodarki odpadami z perspektywy zrównoważonego rozwoju, koncepcji, której nieco więcej uwagi poświęcimy w dalszej części niniejszego rozdziału.

W tym miejscu odnieść się należy również do historycznej ewolucji problematyki odpadów w warunkach polskich. Do czasów nowożytnych przemiany te wpisywały się w tendencje ogólnoeuropejskie, w okresie rozbiorów zaś były elementem składowym

⁹⁸ M. Jakubiak, *Zrównoważona gospodarka odpadami...*, op. cit., s. 3.

⁹⁹ Z. Fołtynowicz, M. Mancewicz, *Historia gospodarki odpadami*, cz. 3, „Recykling” 2012, nr 9, s. 35-36.

¹⁰⁰ J. Biegańska, J. Ciuła, *Zintegrowana gospodarka odpadami komunalnymi w Polsce jako element zrównoważonego rozwoju*, „Archiwum Gospodarki Odpadami i Ochrony Środowiska” 2011, nr 1, s. 52.

przemian w państwach zaborczych. Pierwsza w Polsce spalarnia odpadów powstała w Warszawie w 1912 roku. Przetrwiała do Powstania Warszawskiego, podczas którego została zniszczona. Natomiast w Poznaniu w 1929 roku oddano do użytku spalarnię odpadów komunalnych, która pracowała aż do 1954 roku¹⁰¹.

Pierwszy akt prawny odnoszący się do rozważanej problematyki został wydany przez władze Polski niepodległej. Było to rozporządzenie Naczelnego Nadzwyczajnego Komisarza do spraw Walki z Epidemiami z dnia 10 czerwca 1921 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych w przedmiocie utrzymania porządku w domach na dziedzińcach, chodnikach i jezdniach w gminach miejskich¹⁰². Nakładało ono na gminy miejskie oraz inne gminy według załącznika oraz ich mieszkańców obowiązek utrzymania porządku w i czystości w miejscu zamieszkania. Powinności mieszkańców obejmowały posesję oraz jej najbliższe otoczenie (§1 ust. 2 i 3), a władz gminnych inne miejsca publiczne, nieobjęte obowiązkiem wyznaczonym mieszkańcom (§1 ust. 4). Władze publiczne były na mocy omawianego rozporządzenia zobowiązane do tworzenia i utrzymywania szaletów publicznych oraz koszy na śmieci, natomiast „w cieplej porze” zapewnić, zwłaszcza przed zamiataniem, polewanie miejsc publicznych należących do właściwości władz gminnych, „polewanie wodą w ilości, zapobiegającej podnoszeniu się kurzu”, przy czym obowiązek ten nie dotyczył placów niezabudowanych. Zgodnie z dyspozycją §3 ust. 1. omawianego rozporządzenia każda nieruchomość powinna być zaopatrzona w: śmietnik („mocno i szczelnie zbudowany, z ruchomą pokrywą”), ustęp, oraz urządzenie do trzepania odzieży, pościeli i innych rzeczy. Nadto, w każdej klatce schodowej, na każdym piętrze powinna być spluwaczka napełniona wodą. W dalszej części rozporządzenie określało szczegółowe wymagania wobec tych urządzeń oraz sposób ich eksploatacji. Przepisy ust. 2, 3 i 4 powołanego §3 określały sposób postępowania z odpadami, zebranymi w związku z wykonywaniem czynności utrzymania porządku i czystości. Powinny one być składowane wyłącznie w śmietnikach i zbiornikach na nieczystości płynne, tzw. dołach ustępowych oraz usuwane tylko w porze nocnej, za pomocą specjalistycznych środków transportów, na miejsca wskazane przez zarządy gmin, bądź używane jako nawóz. W przepisach tych wyraźnie pojawiają się zaczątki gospodarki odpadami, które należy gromadzić w miejscach do tego przeznaczonych, w inny sposób odpady suche i płynne, oraz składować na miejscach wyzna-

¹⁰¹ G. Wielgosiński, *Rola spalarni...*, op. cit., s. 2.

¹⁰² Dz. U. 1921 nr 55, poz. 346. Jego moc została rozciągnięta na nowe miejscowości według załącznika rozporządzeniem Komisarza z dnia 19 czerwca 1931 r. (Dz. U. z 1931 r. nr 66, poz. 550) oraz rozporządzeniem z dnia 29 listopada 1934 r. (Dz. U. z 1934 r. nr 110, poz. 989).

czonych przez władze gminnych, pod rygorem surowych kar, w razie nieprzestrzegania tego wymogu. Przesłanki ustanowienia tych przepisów były przede wszystkim epidemiologiczne.

Rozporządzenie powyższe zostało zastąpione rozporządzeniem Ministra Opieki Społecznej z dnia 26 września 1935 r. o utrzymaniu porządku i czystości w miejscach publicznych i niektórych miejscach prywatnych¹⁰³. W zasadzie powtarzało ono zapisy poprzedniego rozporządzenia (wraz z nowelizacjami), a sens całej operacji sprowadzał się do nadania zawartym w nim przepisom wyżej rangi. Przepisy te nadal nie miały charakteru powszechnego, ale adresowane były tylko do podmiotów odpowiadających określonym w nim kryteriom ogólnym oraz gmin enumeratywnie wyszczególnionych w załącznikach.

Powyższe rozporządzenie zostało uchylone dopiero w okresie powojennym, wydanym na podstawie ustawy z dnia 21 lutego 1935 roku o zapobieganiu chorobom zakaźnym i ich zwalczaniu¹⁰⁴, rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 12 lipca 1951 r. w sprawie utrzymania porządku i czystości w nieruchomościach¹⁰⁵. Utrzymywało ono w zasadzie wymagania wobec podmiotów odpowiedzialnych z utrzymanie porządku i czystości określane przez rozporządzenia przedwojenne, ale nadawało im charakter powszechny. Zostało ono uchylone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie ochrony środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami oraz utrzymaniu czystości i porządku w miastach i wsiach¹⁰⁶, przy czym jego przepisy zostały zmodyfikowane przepisami rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 24 lutego 1960 r. w sprawie określenia zakresu obowiązków dozorców domów (bloków, kolonii) oraz innych osób zobowiązanych do utrzymania porządku i czystości w miastach i osiedlach¹⁰⁷, przenoszącego część obowiązków zakresie utrzymania porządku i czystości na terenie posesji publicznych na ich dozorców. Istotnym novum tego rozporządzenia było silniejsze połączenie, motywowanej względami epidemiologicznymi, problematyki utrzymania czystości i porządku w miejscach publicznych i na terenie nieruchomości z ochroną środowiska i gospodarką odpadami. W rozporządzeniu tym wyodrębniono rozdział 2 zatytułowany „Ochrona środowiska przed odpadami”. Przepis §3 ust.1 ujęty w tym rozdziale przewidywał budowanie na podstawie przepisów prawa budowlanego „miejsc gromadzenia odpadów”, określanych jako „składowisko odpadów, „których nie można wykorzystać gospodarczo”. Kolejne przepisy tego rozdziału określały zasady planowania, organizacji i budowy wysypisk oraz selekcjonowania

¹⁰³ Dz. U. z 1935 r. nr 76, poz. 476. Jego moc została rozciągnięta na nowe miejscowości według załącznika rozporządzeniem Ministra Opieki Społecznej z dnia 30 stycznia 1936 roku, Dz. U. z 1936 r. nr 13, poz. 115.

¹⁰⁴ Dz. U. z 1935 r. z 27, poz. 198 z późn. zm.

¹⁰⁵ Dz. U. z 1951 r. nr 40, poz. 306

¹⁰⁶ Dz. U. z 1980 r. nr 24, poz. 91.

¹⁰⁷ Dz. U. z 1960 r. nr 14, poz. 81 z późn. zm.

odpadów ze względu na poziom ich szkodliwości dla ludzi i środowiska przyrodniczego. Konstrukcja przepisów zgromadzonych w tym rozdziale wyraźnie wskazuje, iż, obok przesłanek epidemiologicznych ich ustanowienia, pojawiły się przesłanki ekologiczne i wzgląd na potrzeby ochrony środowiska. Rozporządzenie, o którym mowa, straciło swoją moc po uchwaleniu ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o odpadach (dalej: OGU'97)¹⁰⁸. Zawierając odniesienia do CPGU ustawa ta łączyła zadania gmin w zakresie utrzymania porządku i czystości w gminach z zadaniami w zakresie gospodarki odpadami, czyli ich selektywną zbiórką, odbiorem, składowaniem, utylizacją, recyklingiem. Kwestie te będą sukcesywnie rozwijane w dalszej części niniejszego opracowania.

2.2 GOSPODARKA ODPADAMI JAKO DZIEDZINA POLITYKI EKOLOGICZNEJ PAŃSTWA

Stan prawny w dziedzinie gospodarki odpadami wyznaczany przez obowiązującą OGU, a w przypadku odpadów komunalnych przez znowelizowaną CDPU, to obecne stadium procesu przemian w tym zakresie, wpisujących się w szerszy proces transformacji ustrojowej w Polsce w zapoczątkowanej po 1989 roku. Problematykę odpadów postrzegać należy w szerszym kontekście problematyki ochrony środowiska, ponieważ odpady negatywnie wpływają na jego stan, co z kolei przekłada się na liczne zagrożenia życia i zdrowia ludzi. Niewłaściwa gospodarka odpadami prowadzi do powstawania nadmiaru odpadów, a niewłaściwe gospodarowanie odpadami (nie są to pojęcia tożsame), sprawia, iż duże masy odpadów nie podlegają ani odzyskowi, ani utylizacji i są składowane w wyodrębnionych miejscach, które jednak nie są izolowane od ekosystemów, generując zagrożenia dla ludzi. To podstawowa okoliczność przemawiająca za integrowaniem polityki państwa wobec odpadów z jego polityką ekologiczną. Rezultatem tej integracji jest uznanie gospodarki odpadami za podsystem polityki ekologicznej, bazującej na określonych przesłankach aksjologicznych i doktrynalnych.

2.2.1. Podstawowe założenia polityki ekologicznej a gospodarka odpadami

Polityka ekologiczna państwa polskiego podlega silnym wpływom koncepcji, jakie w tej mierze forsowane są przez władze Unii Europejskiej. Odwołują się one do paradygmatu zrównoważonego rozwoju, którego geneza wiąże się z dorobkiem Komisji Środowiska i Rozwoju ONZ, powołanej w 1983 roku pod przewodnictwem ówczesnej premier Norwegii,

¹⁰⁸ Dz. U. z 1997 r. nr 96, poz. 592 z późn. zm. – uchylona.

Gro Harlem Brundland. W raporcie *Nasza Wspólna Przyszłość* Komisja wyznaczyła środowisku przyrodniczemu funkcję jednego z trzech, obok gospodarki i polityki społecznej, filarów zrównoważonego rozwoju, bądź też, jak się niekiedy go określa ekorozwoju. W cytowanym raporcie Komisji Brundland, mianem ekorozwoju określono „rozwój gospodarczy i społeczny, który zapewni zaspokojenie potrzeb współczesnej generacji bez ryzyka, że przyszłe pokolenia nie będą mogły zaspokoić swoich potrzeb, naruszania możliwości zaspokajania potrzeb przyszłych pokoleń, pozwalając jej na wybór stylu życia”¹⁰⁹.

W ten sposób pojęcie zrównoważonego rozwoju zostało wprowadzone do obrotu nie tylko prawnego, ale i politycznego i gospodarczego, którą rządy sygnatariusze Deklaracji z Rio de Janeiro z 1992 roku uznały za jedną z zasad rozwoju¹¹⁰. Rządom, które Deklaracji nie podpisały rekomendowano ją w załączonej do wspomnianego dokumentu Agendzie 21¹¹¹. Zapisy Deklaracji i Agendy 21 stały się podstawą doktryny OECD o zarządzaniu procesami gospodarczymi poprzez środowisko (*Environmental Management*). Odpowiednikiem Deklaracji w UE stał tzw. „V Program środowiska i zrównoważonego rozwoju” oraz tzw. dyrektywa EMAS (*Environmental Management and Auditing System*). W OECD przyjęto program transformacji w kierunku zrównoważonego rozwoju (*Transition towards the Sustainable Development*)¹¹². Dla rozważanej koncepcji zrównoważonego rozwoju w jej obecnym kształcie kluczowe znaczenie mają dwa zagadnienia¹¹³:

- świadomość, że sam rozwój gospodarczy nie jest wystarczający dla rozwiązania problemów społeczeństw oraz globalnych problemów ludzkości;
- występuje potrzeba holistycznego i integralnego ujmowania trzech aspektów rozwoju: społecznego, gospodarczego i ekologicznego.

¹⁰⁹ E. Mazur-Wierzbička, *Miejsce zrównoważonego rozwoju w polskiej i unijnej polityce*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, z. 8: *Problemy globalizacji i regionalizacji*, cz. 1, M.G. Woźniak (red.), Mitel, Rzeszów 2006, s. 318. Szerzej na ten temat patrz także: A. Tuziak, *Społeczno-ekonomiczne aspekty zrównoważonego rozwoju w ujęciu globalnym i lokalnym*, „Problemy Ekorozwoju” 2010, t. 5, nr 2, s. 39-49.

¹¹⁰ Samo pojęcie zrównoważonego rozwoju (ekorozwoju) ma historię wykraczającą poza horyzont 1984 roku. W obiegu prawnym w Polsce pojawiło się ono już w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska z dnia 31 stycznia 1980 r., Dz. U. z 1980 r. nr 3, poz. 6 z późn. zm. W art. 3 ust. 3a znalazła się definicja zrównoważonego rozwoju, zgodnie z którą „to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym w celu równoważenia szans dostępu do środowiska poszczególnych społeczeństw lub ich obywateli – zarówno współczesnego, jak i przyszłych pokoleń – następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych”.

¹¹¹ Ministerstwo Środowiska (dalej: MŚ), *Strategia zrównoważonego rozwoju Polski do 2025 roku. Wytyczne dla resortów opracowujących strategie sektorowe*, Warszawa 1999, s. 7.

¹¹² Tamże, s. 7-8.

¹¹³ J. Bieganska, J. Ciuła, *Zintegrowana gospodarka odpadami...*, op. cit., s. 53.

Główną zasadą zrównoważonego rozwoju jest zatem potrzeba jednoczesnego uwzględniania w planowaniu i realizacji wszelkich form ludzkiej aktywności „trzech filarów”: społeczeństwa, gospodarki i środowiska przyrodniczego. Wyprowadza się z niej szereg celów generalnych, spośród których szczególne znaczenie mają trzy następujące¹¹⁴:

- zachowanie przyrodniczych podstaw rozwoju gospodarczego w bliższej lub dalszej przyszłości, w układzie globalnym, regionalnym i lokalnym;
- ochrona naturalnych procesów przyrodniczych na wszystkich poziomach organizacji przyrody: genetycznym, ekosystemowym, krajobrazowym i biosferycznym;
- zapewnienie trwałości rozwoju gospodarki i społeczeństwa poprzez umiejętne gospodarowanie zasobami.

Realizacja każdego z wymienionych celów uzależniona jest od skuteczności w rozwiązywaniu problemów z odpadami oraz efektywności i racjonalności gospodarowania nimi. Idea zrównoważonego rozwoju wymaga bowiem, by gospodarka odpadami jednocześnie służyła trzem wspomnianym „filarom”, społeczeństwu i ludzkości – poprzez uwolnienie ich od zagrożeń wynikających z wytwarzania i składowania odpadów, gospodarce – poprzez skuteczną i efektywną realizację idei recyklingu, pozwalającej na czerpanie zysku z powtórnego wykorzystania odpadów oraz prowadzenie racjonalnej gospodarki zasobami, oraz środowisku przyrodniczemu – poprzez powstrzymanie procesów jego degradacji zapośredniczonych przez nadmierne obciążenie go wytwarzaniem i składowaniem odpadów.

Efektem uczestnictwa Polski w międzynarodowych procesach kształtowania się koncepcji zrównoważonego rozwoju było przyjęcie 10 maja 1991 roku dokumentu zatytułowanego *Polityka ekologiczna państwa* (dalej: I PEP). Sformułowała ona szereg ogólnych wytycznych dla działań o charakterze prawnym, organizacyjnym, administracyjnym i gospodarczym, mających między innymi stworzyć podstawy do wypracowania polityki w zakresie ścieków i odpadów, jako stymulatora „proekologicznych zachowań podmiotów gospodarczych”¹¹⁵. Szereg odniesień do zrównoważonego rozwoju znalazło się w uchwalonej 2 kwietnia 1997 roku Konstytucji RP¹¹⁶.

¹¹⁴ Tamże, s. 53.

¹¹⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 10 maja 1991 roku w sprawie polityki ekologicznej, MP z 1991 r. nr 18, poz. 118. W literaturze zwraca się na wybiórcze potraktowanie zaleceń Agendy 21 w I PPE, gdyż pominięto w niej wagę ekorozwoju dla zwalczania ubóstwa i budowania materialnego poziomu życia społeczeństw. Por. E. Mazur-Wierzbička, *Miejsce zrównoważonego rozwoju...*, op. cit., s. 319.

¹¹⁶ W preambule Konstytucji zapisano, iż „Rzeczpospolita Polska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju, oznaczającą dążenie do:

- zachowania możliwości odtwarzania się zasobów naturalnych,
- racjonalnego użytkowania zasobów nieodnawialnych i zastępowania ich substytutami,
- ograniczenia uciążliwości dla środowiska i nieprzekraczania granic wyznaczonych jego odpornością,

Jednym z efektów *Polityki ekologicznej państwa* była ustawa z dnia 27 czerwca 1997 roku o odpadach, określająca „zasady postępowania z odpadami, a w szczególności zasady zapobiegania powstawaniu odpadów lub minimalizacji ich ilości, usuwania odpadów z miejsc powstawania, a także wykorzystywania lub unieszkodliwiania odpadów w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska”. Historyczne znaczenie OGU’97 polegało przede wszystkim na tym, iż na poziom ustawy przenosiła problematykę gospodarki odpadami, regulowanej dotąd kilkoma rozporządzeniami ministra właściwego w sprawach ochrony środowiska na podstawie ustawy o ochronie środowiska. W ten sposób także OGU’97, zgodnie z koncepcją zrównoważonego rozwoju, wyodrębniła problematykę racjonalnej gospodarki w odrębny podsystem ochrony środowiska i polityki ekologicznej państwa. Takie też miejsce gospodarce odpadami wyznaczała uchwalona w 1999 roku *Strategia zrównoważonego rozwoju Polski do 2025 roku*. Jak zauważyła E.J. Lipińska, dokument ten wskazywał, iż „warunkiem osiągnięcia zrównoważonego rozwoju Polski jest rzeczywisty, powszechny i dobrowolny trend modyfikowania konsumpcji i dostosowywania się do wymogów doktryny «zarządzania procesami produkcji przez środowisko»”, w czym mieścić się miało także „szerokie wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, recykling odpadów, racjonalizacja zużycia wody i różnorodności biologicznej”. W omawianym dokumencie przyjęto także, że „«zarządzanie poprzez środowisko» powinno być realizowane poprzez politykę względem działalności produkcyjnej lub usługowej”, a w ramach tej polityki „trwać ciągła kontrola i redukcja zużycia zasobów naturalnych”, co z kolei skutkowało systematyczną redukcją tworzenia odpadów i emisji zanieczyszczeń¹¹⁷.

W powyższy sposób problematyka gospodarki odpadami została także w warunkach polskich, wzorem rozwiązań wspólnotowych, włączona w szerszy system polityki ekologicznej. Jej podstawowym pryncypium jest ochrona środowiska przyrodniczego jako jednego z filarów zrównoważonego rozwoju. Regulacje prawne i rozwiązania organizacyjne mają w dziedzinie gospodarki odpadami mają być temu podporządkowane.

-
- zachowania różnorodności biologicznej,
 - zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa ekologicznego,
 - tworzenia podmiotom gospodarczym warunków do uczciwej konkurencji w dostępie do ograniczonych zasobów i możliwości odprowadzania zanieczyszczeń, zapewnia ochronę i racjonalne kształtowanie środowiska stanowiącego dobro ogólnonarodowe oraz tworzy warunki sprzyjające urzeczywistnieniu prawa obywateli do równoprawnego korzystania z wartości środowiska”. Z kolei art. 5 Konstytucji RP stanowi, iż „Rzeczpospolita Polska [...], strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”.

¹¹⁷ Por.: E. J. Lipińska, *Miejsce samorządu gminnego w europejskim systemie gospodarki odpadami*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2008, nr 2, s. 72.

2.2.2. Instrumenty polityki ekologicznej

Polityka ekologiczna państwa rozumiana jako jedna z zasad zrównoważonego rozwoju, wymaga w świetle założeń rządowych, stworzenia nowoczesnego i spójnego wewnątrznie systemu prawa ochrony środowiska, spełniającego łącznie następujące wymagania:

- zgodność z Konstytucją;
- zgodność ze zobowiązaniami międzynarodowymi Polski (w tym z wymaganiami Unii Europejskiej);
- akceptacja społeczna;
- możliwość wdrożenia;
- skuteczność ekologiczna.

Docelowo taka polityka „powinna pozwalać, w miarę możliwości, na elastyczne wybieranie instrumentów dla realizacji określonych celów, stosując przy tym konstytucyjną zasadę pomocniczości. Cele te powinny być przy tym realizowane na najbardziej odpowiednim szczeblu, część z nich najlepiej na centralnym, ale większość na wojewódzkim i lokalnym”¹¹⁸. Dla interesującej nas gospodarki odpadami za najwłaściwszy szczebel realizacji celów wybrany został szczebel lokalny, jako że – zwłaszcza gdy idzie o odpady komunalne – są one wytwarzane w określonych, mających przede wszystkim wymiar lokalny, skupiskach ludzkich, w związku z czym wszelkie mechanizmy niezbędne do rozwiązania tego problemu powinny być na tym szczeblu uruchamiane.

Do skutecznego osiągnięcia powyższych celów konieczne są adekwatne, a przez to skuteczne instrumenty. W świetle założeń polityki ekologicznej państwa w jej systemie dostępne powinny być następujące instrumenty¹¹⁹:

- opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian;
- opłaty za zanieczyszczanie różnych komponentów środowiska (w tym za zanieczyszczenia niematerialne);
- kary pieniężne jako szeroko rozumiany instrument wymuszania przestrzegania norm, nakazów i zakazów oraz innych form regulacji bezpośredniej;
- subsydiowanie ze środków publicznych przedsięwzięć w zakresie ochrony środowiska, w tym rekompensaty za ograniczenia prawa własności związane z obejmowaniem obszarów i obiektów cennych przyrodniczo różnymi formami ochrony;
- opłaty produktowe i depozyty ekologiczne;

¹¹⁸ Ministerstwo Środowiska (MŚ), *Narzędzia i instrumenty polityki ekologicznej państwa*, materiał dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: https://www.mos.gov.pl/arttykul/329_polityka_ekologiczna/343_narzedzia.html [05.03.2015].

¹¹⁹ Tamże.

- opłaty użytkowe za korzystanie z publicznych urządzeń technicznych ochrony środowiska;
- ekologiczny podatek od paliw i/lub podatek węglowy, jako szczególną formę opłaty produktowej;
- obowiązkowe i dobrowolne ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej od szkód ekologicznych;
- system preferencji podatkowych zmierzający w kierunku rozwiązań obowiązujących w krajach Unii Europejskiej;
- zastawy ekologiczne;
- rynki zbywalnych uprawnień do emisji zanieczyszczeń i instrumenty pochodne od nich (na przykład „związki emitentów”).

Instrumenty powyższe odniesione do dziedziny gospodarki odpadami spełniają funkcje restrykcyjne dla naruszających przepisy o odpadach, przewidują odpłatność usług odbioru odpadów od wytwórców i zwierzchność władzy publicznej nad rozwiązywaniem problemu odpadów.

2.3 GOSPODARKA ODPADAMI I JEJ PRZEDMIOT

Zgodnie z art. 3 OGU przez gospodarkę odpadami rozumie się wytwarzanie odpadów i gospodarowanie nimi. Gospodarowanie odpadami jest to ich zbieranie, transport, przetwarzanie i nadzór nad tymi działaniami. Przedmiotem gospodarki odpadami są więc odpady i postępowanie z nimi. Ustawowo zalicza się do nich substancje lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany.

Uwzględniając źródło powstawania odpadów, właściwości powodujące, że odpady są odpadami niebezpiecznymi (zgodnie z załącznikiem 3 do OGU) i składniki odpadów, dla których przekroczenie wartości granicznych stężeń substancji niebezpiecznych może powodować, że odpady są odpadami niebezpiecznymi (art. 4 OGU) ustawodawca klasyfikuje je, zaliczając do odpowiedniej grupy, podgrupy i rodzaju. Odpady niebezpieczne i odpady inne niż niebezpieczne oraz klasyfikowane według źródeł powstania oraz innych kryteriów: bioodpady, komunalne odpady ściekowe, odpady komunalne, odpady medyczne, odpady obojętne, odpady ulegające biodegradacji, odpady weterynaryjne, odpady zielone, odpady z wypadków, oleje odpadowe, PCB, odpady z metali stanowią przedmiot gospodarki odpadami.

Przedmiot gospodarki odpadami, zgodnie z art. 2 powołanej ustawy, z całą pewnością nie obejmuje:

- gazów i pyłów wprowadzanych do atmosfery;
- gruntu w pierwotnym położeniu (w miejscu), w tym niewydobytej zanieczyszczonej gleby, i budynków trwale związanych z gruntem;
- niezanieczyszczonej gleby i innych materiałów występujących w stanie naturalnym, wydobytych w trakcie robót budowlanych, pod warunkiem, że materiał ten zostanie wykorzystany do celów budowlanych w stanie naturalnym na terenie, na którym został wydobyty;
- odpadów promieniotwórczych;
- wycofanych z użytku materiałów wybuchowych;
- biomasy w postaci określonej szczegółowo w przepisach OGU;
- osadów przemieszczanych w obrębie wód powierzchniowych w celu związanym z gospodarowaniem wodami lub drogami wodnymi, zarządzaniem wodami lub urządzeniami wodnymi lub ochroną przed powodzią bądź ograniczaniem skutków powodzi i susz, rekultywacją, refulacją, pozyskiwaniem lub uzdatnianiem terenu, jeżeli osady te nie są niebezpieczne;
- ścieków;
- produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, w tym produktów przetworzonych, objętych rozporządzeniem (WE) nr 1069/2009, z wyjątkiem tych, które są odpadami przewidzianymi do składowania na składowisku odpadów albo do przekształcania termicznego lub do wykorzystania w zakładzie produkującym biogaz lub w kompostowni, zgodnie z tym rozporządzeniem;
- zwłok zwierząt, które poniosły śmierć w inny sposób niż przez ubój, w tym zwierząt uśmierconych w celu wyeliminowania chorób epizootycznych, i które są unieszkodliwiane zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1069/2009;
- mas ziemnych lub skalnych przemieszczanych w związku z wydobywaniem kopalin ze złóż, jeżeli koncesja na wydobywanie kopalin ze złóż lub plan ruchu zakładu górniczego zatwierdzony decyzją, o których mowa w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. nr 163, poz. 981), lub miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego określają warunki i sposób ich zagospodarowania;
- dwutlenku węgla przeznaczonego do podziemnego składowania w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwyty i składowania dwutlenku węgla.

Poza zakresem gospodarki odpadami pozostaje zatem szereg rzeczy intuicyjnie rozpoznawanych jako odpady. Gospodarka nimi podlega wszakże przepisom innych aktów prawnych, więc w niniejszym opracowaniu problematyka z nimi związana zostanie pominięta.

2.4 ZASADY GOSPODARKI ODPADAMI

Zasady gospodarki odpadami tak w wymiarze ogólnym, odnoszącym się do gospodarki odpadami jako całością, jak i szczególnym, dotyczącym poszczególnych frakcji odpadów oraz kategorii działań podejmowanych w odniesieniu do odpadów, należy postrzegać jako funkcję polityki ekologicznej nastawionej na minimalizowanie negatywnych skutków działalności człowieka. W sposób niejako naturalny narzuca się w tym kontekście postulat prewencyjny, czyli ograniczanie wytwarzania odpadów, gdyż wtedy negatywne ich oddziaływanie na środowisko przyrodnicze jest mniejsze, a i samo gospodarowanie nimi jest łatwiejsze i mniej kosztowne. Różnorodność frakcji odpadów narzuca z kolei jako oczywisty wymóg ich segregacji w procesie gospodarowania nimi, co pozwoli z jednej strony uniknąć negatywnego oddziaływania na środowisko odpadów wymieszanych, z drugiej zaś pozwala skuteczniej oddzielić te odpady, które można powtórnie wykorzystać od tych, które należy zutylizować.

Tego rodzaju „intuicyjne” wymogi wobec gospodarki odpadami, bazujące na behawioralnym oglądzie problemu, znajdują przełożenie na koncepcje teoretyczne rozwiązywania problemu odpadów oraz regulacje prawne i rozwiązania organizacyjne. Do kwestii tych wypadnie szerzej odnieść się w dalszej części niniejszego opracowania. W tym miejscu, uprzedzając nieco szersze omówienie aktualnego stanu prawnego w tej dziedzinie, zostaną omówione zasady, na jakich opiera się obecnie gospodarka odpadami w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem odpadów komunalnych.

2.4.1. Zasady ogólne

Regulująca aktualnie problematykę gospodarowania odpadami OGU zastąpiła dotychczas obowiązującą ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (dalej: OGU'01). Rząd uzasadniając potrzebę uchwalenia nowej ustawy jako przesłankę przesądzającą wskazał między innymi zmiany w prawie wspólnotowym, zwłaszcza zaś wejście w życie nowej ustawy ramowej, wspomianej już również, dyrektywy 2008/98/WE, zawierająca w porównaniu do uchylonej dyrektywy 2006/12/WE, szereg rozwiązań nowych, które do polskiego

porządku prawnego wprowadzić można było tylko poprzez uchwalenie nowej ustawy. W preambule do nowej dyrektywy ramowej jako przesłanki zastąpienia dotychczasowej dyrektywy nową wskazano następujące konieczności:

- wyjaśnienie kluczowych pojęć, takich jak na przykład „odpady” oraz wyraźne rozróżnienie odzysku i unieszkodliwiania;
- wzmocnienie środków niezbędnych do przeciwdziałania powstawaniu odpadów, jako główny priorytet, oraz uznanie zasady, iż ponowne użycie i recykling materiałów mają pierwszeństwo przed odzyskiem energii z odpadów, o ile i tylko w takim zakresie, w jakim są to najbardziej ekologiczne z dostępnych metod;
- wprowadzenie podejścia uwzględniającego cały cykl życia produktów i materiałów, a nie tylko fazę odpadu;
- zmniejszanie oddziaływania na środowisko, jakie wywiera wytwarzanie odpadów i gospodarowanie nimi, co podniesie wartość ekonomiczną odpadów;
- zachęcania do poddawania odpadów odzyskowi oraz wykorzystywania odzyskanych materiałów w celu ochrony zasobów naturalnych¹²⁰.

W związku z takim podejściem do problematyki odpadów została ustanowiona, jak podkreślają autorzy przedłożenia rządowego, nowa, wymagająca nowej konstrukcji rozwiązań prawnych hierarchia sposobów postępowania z odpadami¹²¹:

- zapobieganie;
- przygotowywanie do ponownego użycia;
- recykling;
- inne metody odzysku, na przykład odzysk energii;
- unieszkodliwianie.

Podstawowy wymóg gospodarowania odpadami zatem ma charakter prewencyjny: zapobieganie ich powstawaniu. Jeżeli już jednak do wytworzenia odpadu, to należy dążyć do jego ponownego użycia, następnie odzysku, a dopiero wówczas gdy nie jest możliwe ani ponowne użycie, ani odzysk odpad należy skierować do utylizacji metodami najmniej szkodzącymi środowisku przyrodniczemu. Ustawa o odpadach sytuuje problematykę gospodarki odpadami adekwatnie do wspomnianego wcześniej modelu przyjętego w tej mierze w prawie wspólnotowym, w szerszym kontekście ochrony środowiska, docelowo

¹²⁰ Rządowy projekt ustawy o odpadach z 28 maja 2012 roku, s. 4-5, druk sejmowy nr 456 (dalej: druk nr 456), dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=456> [02.03.2015]. Patrz także: H. Teodorowicz, *Gospodarka odpadami w przedsiębiorstwie – praktyczny poradnik*, Polska Agencja Rozwoju i Przedsiębiorczości, Warszawa 2013, s. 5.

¹²¹ Druk nr 456, s. 5.

nastawionej na ochronę podstawowych dla człowieka wartości – zdrowia i życia. Jak bowiem stanowi art. 1 OGU, ustawa ta „określa środki służące ochronie środowiska, życia i zdrowia ludzi zapobiegające i zmniejszające negatywny wpływ na środowisko oraz zdrowie ludzi wynikający z wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi oraz ograniczające ogólne skutki użytkowania zasobów i poprawiające efektywność takiego użytkowania”. Wszelkie zatem działania podejmowane w zakresie gospodarki odpadami, w tym również najbardziej nas interesujące działania gmin podejmowane w ramach zadań wynikających z CPGU, postrzegać należy w kontekście ogółu zadań związanych z ochroną środowiska, pojmowanego – jak już wcześniej wskazano – jako jeden z filarów zrównoważonego rozwoju. Tak też kwestia ta ujmowana będzie w dalszej części niniejszego opracowania.

Interesujący nas najbardziej odbiór odpadów komunalnych jest jednym z elementów gminnego systemu gospodarki odpadami. Odpady te mają na ogół charakter bytowy, a postępowanie z nimi nie wymaga jakichś szczególnych procedur. Do odbioru odpadów odnoszą się więc na ogół powyżej wskazane zasady ogólne, podczas, gdy zasady szczególne, o których będzie mowa w następnym podrozdziale, do specjalnej kategorii odpadów, zbiórki których nie dokonuje się w trybie interesującym nas w niniejszym opracowaniu. Dlatego też odniesiemy się do nich informacyjnie.

2.4.2. Zasady szczególne

Zasady szczególne gospodarki odpadami odnoszą się, jak już wspomniano, do niektórych kategorii odpadów. W sposób szczególny w OGU uregulowane są zasady i tryb postępowania z następującymi rodzajami odpadów:

- zawierającymi PCB – grupa łącznie obejmująca polichlorowane bifenyly, polichlorowane trifenyle, monometylotetrachlorodifenylo-metan, monometylodichlorodifenylo-metan, monometylodibromodifenylo-metan oraz mieszaniny zawierające jakkolwiek z tych substancji w ilości powyżej 0,005% wagowo łącznie (Dział VII, rozdział 1);
- oleje odpadowe – wszelkie mineralne lub syntetyczne oleje smarowe lub przemysłowe, które przestały się nadawać do użytku, do jakiego były pierwotnie przeznaczone, w szczególności zużyte oleje z silników spalinowych i oleje przekładniowe, oleje smarowe, oleje turbinowe oraz oleje hydrauliczne (Dział VII, rozdział 2);
- medyczne – powstające w związku z udzielaniem świadczeń zdrowotnych oraz prowadzeniem badań i doświadczeń naukowych w zakresie medycyny; i weterynaryjne – odpady weterynaryjne, powstające w związku z badaniem, leczeniem zwierząt lub

świadczeniem usług weterynaryjnych, a także w związku z prowadzeniem badań naukowych i doświadczeń na zwierzętach (Dział VII, rozdział 3);

- komunalne osady ściekowe – pochodzący z oczyszczalni ścieków osad z komór fermentacyjnych oraz innych instalacji służących do oczyszczania ścieków komunalnych oraz innych ścieków o składzie zbliżonym do składu ścieków komunalnych (Dział VII, rozdział 4);
- pochodzące z procesów wytwarzania dwutlenku tytanu i z przetwarzania tych odpadów (Dział VII, rozdział 5);
- odpady z wypadków –powstające podczas prowadzenia akcji ratowniczej lub gaśniczej, z wyłączeniem: a) powstałych w wyniku poważnej awarii lub poważnej awarii przemysłowej, w rozumieniu art. 3 pkt 23 i 24 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska; b) powstałych w wyniku szkody w środowisku, o której mowa w art. 6 pkt 11 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie¹²²; (Dział VII, rozdział 6);
- odpady z metali – zawierające różnorodne metale, ze szczególnym uwzględnieniem metali ciężkich (Dział VII, rozdział 7).

Nadmienić należy, iż szczególne postępowanie dotyczy także baterii i akumulatorów, z tym, że zastosowanie mają tu ogólne przepisy o gospodarce odpadami i szczególne przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach¹²³.

Szczególne postępowanie z wymienionymi kategoriami odpadów polega na ogół na odstępowaniu od zasad ogólnych. W przypadku odpadów, dla przykładu, PBI, odstępstwo polega na zakazie ich odzysku (art.85 OGU), a opadów olejowych, na zakazie ich zrzutu do ziemi, wody lub gleby (art.93), wbrew ogólne zasadzie dopuszczającej składowanie ich w tego rodzaju środowiskach. Jak już sygnalizowano wcześniej, odpady komunalne nie są objęte dyspozycją szczególnego postępowania, więc rozważanej w tym miejscu kwestii nie będziemy rozwijać.

2.5 PODSTAWOWE POJĘCIA DOTYCZĄCE ODPADÓW

Kluczowe dla rozważanej problematyki jest pojęcie odpadu. Nawiązywano do niego już w części wstępnej. W tym miejscu kwestia ta zostanie rozwinięta. Definicja odpadu przyjęta w kluczowej dla polskiego porządku prawnego w dziedzinie odpadów OGU dokładnie

¹²² Dz. U. z 2007 r. nr 75, poz. 493 z późn. zm.

¹²³ Dz. U. z 2009 r. nr 79, poz. 666 z późn. zm.

powtarza definicję sformułowaną w dyrektywie 2008/98/WE. W porównaniu do wcześniejszego stanu prawnego znacznie poszerzony został zakres przedmiotowy pojęcia „gospodarowanie odpadami”¹²⁴. Art. 3 ust.1 pkt 2 OGE definiuje jako „zbieranie, transport, przetwarzanie, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów, oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami”. Tak rozumiane „gospodarowanie odpadami” jest, obok wytwarzania odpadów, jednym z dwóch elementów składowych problematyki gospodarki odpadami¹²⁵.

Pojęcie „gospodarka odpadami” i „gospodarowanie odpadami” nie są pojęciami tożsamymi. Pierwsze obejmuje ogół problematyki związanej z odpadami, podczas gdy drugie tylko w odniesieniu do problematyki postępowania z nimi po wytworzeniu. W dyspozycji pojęcia „gospodarowanie odpadami” mieści się zatem obszar problematyki niniejszego opracowania, ponieważ podejmując kwestię odpadów komunalnych ma się na uwadze sposób ich zagospodarowania, a pomija się na ogół okoliczności i przesłanki ich wytwarzania.

Ustawa o odpadach z 2012 roku wyodrębnia siedem rodzajów odpadów, spośród których z punktu widzenia celów niniejszego opracowania największe znaczenie mają odpady komunalne definiowane w art.3 ust.1 pkt 7 jako „odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych; zmieszane odpady komunalne pozostają zmieszanymi odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości”. Ponadto, przywołana ustawa wyodrębnia również następujące kategorie odpadów:

- medyczne (powstające w związku z działalnością placówek medycznych);
- obojętne (takie których właściwości fizykochemiczne i biologiczne nie ulegają większym zmianom w toku przechowywania);
- ulegające biodegradacji (ulegające rozkładowi tlenowemu lub beztlenowemu przy udziale mikroorganizmów);
- weterynaryjne (powstające w związku z działalnością placówek leczniczych dla zwierząt);

¹²⁴ Druk nr 456, s. 16.

¹²⁵ OGU, art. 3 ust.1 pkt 3.

- zielone (odmiana odpadów komunalnych powstających w związku z tworzeniem i utrzymaniem terenów zielonych);
- z wypadków (powypadkowe, powstające podczas prowadzenia akcji ratowniczej lub gaśniczej, z wyłączeniem tych, które powstają w związku z poważnymi awariami technicznymi, o jakich jest mowa w art. 3 pkt 23 i 24 ustawy PrOŚr, oraz powstałych w wyniku szkody w środowisku, o której mowa w art. 6 pkt 11 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie)¹²⁶.

W GOOU wyróżniono nadto odpady opakowaniowe. Rozumie się pod tym pojęciem opakowania wycofane z użytku, będące odpadami w rozumieniu OGU, z wyłączeniem odpadów powstających w procesie produkcji opakowań. W literaturze zwraca się uwagę, iż ustawodawca definiując odpady opakowaniowe jako kryterium esencjonalnym posłużył się kryterium wprowadzenia do obrotu. Ponieważ odpady powstające w produkcji odpadów nie zostały nigdy wprowadzone do obrotu w funkcji opakowania, więc nie mogą być uznane za odpady opakowaniowe¹²⁷. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę, iż w definiowaniu odpadów jako przedmiotu gospodarki odpadami i gospodarowania nimi przesądzająca jest okoliczność wcześniejszego wypełniania przez nie funkcji, dla jakich zostały wytworzone. Odpadem w rozumieniu gospodarki odpadami zatem jest zużyty przedmiot, ale nie pozostałości po procesie jego wytwarzania. Przedmiotem gospodarki odpadami nie mogą być zatem wszelkiego rodzaju odpady poprodukcyjne, jako że składają się one z elementów, które bądź nie zostały wytworzone w określonym celu, bądź nigdy nie zostały wprowadzone do obiegu jako dobra o określonych walorach użytkowych.

Odpady typizowane są również ze względu na generalny wymóg ich selektywnej zbiórki. Z tego punktu widzenia odpady dzieli się frakcje. Dotyczy to w szczególności interesujących nas najbardziej odpadów komunalnych. Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 5 znowelizowanej CPGU gminy są zobligowane do organizowania selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, ściślej zaś do tworzenia warunków do prowadzenia takiej zbiórki. Swoistą wytyczną kierunkową w tym zakresie zawiera art. 3 ust. 2 pkt 5 CPGU, zgodnie z którym selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmuje co najmniej następujące frakcje odpadów: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, opakowania wielomateriałowe i odpady komunalne ulegające biodegradacji, w tym odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji. Wymóg selektywnej zbiórki odpadów wyłącza co do zasady ich mieszanie. W wypadku, gdy właściciel nieruchomości objęty gminnym systemem odbioru odpadów komunalnych narusza wymóg

¹²⁶ Dz. U. z 2007 r. nr 75, poz. 493, z późn. zm.

¹²⁷ M. Gałan, *Odpady opakowaniowe w systemie gospodarki odpadami komunalnymi*, [w:] *Nowe prawo gospodarki odpadami*, L. Dubiński i T. Kocoł (red.), Libron, Kraków 2013, s. 156.

selekcjonowania odpadów, podmiot dokonujący odbioru odpadów, nie może w myśl art. 9f CPGU odmówić odbioru odpadów zmieszanych, ale powiadamia właściwą dla gospodarki komunalnej komórkę urzędu gminy, co skutkować musi podwyższeniem opłaty za odbiór takich odpadów, jako, że w myśl art. 6k ust. 3 CPGU, opłata za odpady selektywne jest co do zasady niższa.

Pojęcie odpadów oraz ich poszczególne odmiany i frakcje wyodrębniane w aktach prawnych regulujących problematykę gospodarki odpadami, w tym odpadami komunalnymi, tworzą niejako przedmiotową stronę tej problematyki. Do strony podmiotowej zaliczyć należy uczestników i interesariuszy gospodarki odpadami i gospodarowania odpadami. Grupę tę tworzą¹²⁸:

1. Wytwórcy odpadów. Wszyscy, których działalność lub bytowanie powoduje powstawanie odpadów oraz każdy, kto przeprowadza wstępne przetwarzanie, mieszanie lub inne działania powodujące zmianę charakteru lub składu tych odpadów. Wytwórcą odpadów w rozumieniu OGU jest także podmiot świadczący usługi w zakresie budowy, rozbiórki, remontu obiektów, czyszczenia zbiorników lub urządzeń oraz sprzątnięcia, konserwacji i napraw jest podmiot, który świadczy usługę, chyba że umowa o świadczenie usługi stanowi inaczej (art. 3 ust.1 pkt 32). Z punktu widzenia problematyki odpadów komunalnych kluczowe znaczenie ma pierwsza z wymienionych grup wytwórców, gdyż przedmiotem gospodarowania odpadami komunalnymi są te odpady, które mają charakter bytowy, tj. wytwarzane są w toku codziennej aktywności życiowej wytwórcy.
2. Posiadacze odpadów. Wszyscy, którzy faktycznie władają odpadami (wytwórca odpadów, inna osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna), z wyłączeniem prowadzącego działalność w zakresie transportu odpadów. Zgodnie z ustawą o odpadach domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości (art.3 ust.1 pkt 20). Z punktu widzenia rozważanej problematyki posiadaczem odpadów komunalnych są gminy, jako podmioty zobligowane do prowadzenia gospodarki nimi ze względu na obowiązek utrzymania czystości i porządku na własnym terenie.
3. Pośrednicy w obrocie odpadami. Wszystkie podmioty organizujące przetwarzanie odpadów w imieniu innych.

¹²⁸ H. Teodorowicz, *Gospodarka odpadami...*, op. cit., s. 30.

4. Sprzedawca odpadów. Wszyscy, którzy nabywają, a następnie zbywają odpady, we własnym imieniu, w tym również podmioty, które nie obejmują odpadów w fizyczne posiadanie (art. 3 ust. 1 pkt 27).

Powyżej wskazano tylko wybrane, istotne z punktu widzenia problematyki gospodarki odpadami komunalnymi. W wielu z nich wypadnie szerzej nawiązać w dalszej części niniejszego opracowania.

2.6 EKONOMICZNE ASPEKTY GOSPODARKI ODPADAMI

Gospodarka odpadami jest prowadzona z powodu przesłanek doniosłych społecznie i ekologicznie, czyli ze względu na potrzebę redukcji zagrożeń, jakie wynikają dla ludzi i środowiska przyrodniczego z ich nadmiaru, niewłaściwego składowania, czy też niedostatków utylizacji czy odzysku. Ekonomiczny aspekt gospodarki odpadami obejmuje przede wszystkim kwestie związane z recyklingiem, w obszarze którego kształtują się stosunki rynkowe, których uczestnikami są dostawcy (wytwórcy odpadów, prowadzący selektywną ich zbiórkę), wytwórcy (przedsiębiorcy prowadzący profesjonalną i nastawioną na zysk działalność polegającą na odzysku odpadów i ponownym wprowadzaniu ich do obiegu), oraz odbiorcy (podmioty wykorzystujące surowce pochodzące z odzysku w wytwarzaniu produktów finalnych. Profesjonalna działalność w obszarze recyklingu odwołuje się także do rachunku ekonomicznego, jako że na wejściu do procedur tego typu pojawia się nakład (koszt pozyskania odpadu), w trakcie trwania cyklu produkcyjnego, koszt produkcji, na wyjściu zaś sprzedaż o zysk, będący nadwyżką uzyskanej ceny sprzedaży nad nakładami¹²⁹.

Możliwości ekonomizacji gospodarki odpadami są dosyć ograniczone, a ograniczenia te wynikają tak z ogólnych, jak i szczególnych zasad postępowania z odpadami. Nie wszystkie rodzaje odpadów można objąć recyklingiem, a niektórych, jak ma to miejsce w przypadku odpadów zawierających PCB nie wolno kierować do powtórnego wykorzystania.

Zagadnienie recyklingu w największym stopniu dotyczy odpadów opakowaniowych, wykonanych ze szkła, metalu czy papieru. Jak zwraca się uwagę w literaturze, 97% towarów wytwarzanych na świecie wymaga opakowania, a znacznego odsetka spośród nich nie sposób dystrybuować bez opakowania. Ono samo wszakże pełni nie tylko funkcję utylitarną, ale również marketingową: do atrakcyjności opakowania zależy wysokość sprzedaży, a wiele produktów, jak alkohole, słodyczne czy kosmetyki, kupowanych jest bardziej ze względu na

¹²⁹ Por. J. Ziąja, *Ekonomia w Gospodarce Odpadami. Selektywna zbiórka w cyfrach*, artykuł dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: odpady.eco.pl/monitoring/raport1/4ekonomia%20w%20go.doc [03.03.2015].

opakowanie aniżeli zawartość. W marketingu bowiem „przyjmuje się, że opakowanie nadaje towarowi «osobowość», stając się jego wizytówką umożliwiającą konsumentowi zauważenie „swojego” towaru i rozpoznanie go wśród wielu podobnych”¹³⁰. Opakowanie wyznacza zatem standardy nowoczesnej konsumpcji, której istotą nie jest już tylko zaspokojenie zasadniczych potrzeb bytowych, ale również między innymi potrzeb estetycznych. To jeden z czynników wywierających presję na coraz większą podaż opakowań, co z kolei, ze względu choćby na wspomnianą już wcześniej zasadę równoważonego rozwoju, nakazującą racjonalną gospodarkę ograniczonymi zasobami, prowadzi do stanowczego wymogu objęcia odpadów opakowaniowych w jak największym stopniu recyklingiem.

Podnosi to wagę zasady selektywnej zbiórki odpadów, odnoszącej się między innymi do interesujących nas procedur odbioru odpadów komunalnych. Jak się jednak w literaturze zauważa, „stosunek pomiędzy zakresami nazw «odpady opakowaniowe» (OO) oraz «odpady komunalne» (OK) należy uznać za stosunek niezależności, gdyż są takie OO, które stanowią OK, a także takie OO, które nie są OK (stosunek krzyżowania się), ale jednocześnie nazwy OO oraz OK nie wyczerpują całego uniwersum”¹³¹. Innymi słowy, dyspozycja selektywnej zbiórki odpadów komunalnych nie może być w pełni odniesiona do odpadów opakowaniowych, a tylko wzmocnienie rangi tej zasady powoli zwiększy recykling odpadów opakowaniowych, a tym samym zwiększy znaczenie ekonomicznego aspektu gospodarki odpadami. W obecnej sytuacji bowiem system zbiórki i odbioru odpadów komunalnych nie obejmuje wielu odpadów opakowaniowych, co jest skutkiem także braku jednoznacznego obowiązku przekazywania odpadów selektywnie zebranych do regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych¹³². Docelowo powinny być w Polsce wdrożone rozwiązania, sprawnie funkcjonujące w krajach zachodnich, dające samym konsumentom sposobność pozbywania się odpadów opakowaniowych za gratyfikacją pieniężną. Organizacje odzysku będą wówczas zobligowane, za sprawą uruchomionego w ten sposób mechanizmu ekonomicznego, do zachęcania użytkowników opakowań do przekazywania im jako odpadów. Z kolei właściciele nieruchomości zyskają możliwość przekazywania tych odpadów gminie w zamian za opłatę¹³³. Co prawda istnieje realne niebezpieczeństwo wzrostu cen produktów opakowanych, ale będzie to niezbędny koszt zwiększenia poziomu odzysku odpadów opakowaniowych, co jest jednym z głównych celów gospodarki odpadami w ogóle.

¹³⁰ J. Malinowska, *Ekonomiczno-społeczne aspekty gospodarki odpadami opakowaniowymi w środowiskach lokalnych*, „Rocznik Żyrardowski” 2011, t. 9, s. 69.

¹³¹ M. Gałan, *Odpady opakowaniowe...*, op. cit., s. 156.

¹³² Tamże, s. 158.

¹³³ Tamże, s. 158.

Biorąc pod uwagę powyższe gospodarka odpadami stanowi „środowisko ekonomiczne” dla funkcjonowania przedsiębiorstw, które realizują swoje funkcje celów prowadząc działalność gospodarczą w tym obszarze. Wydaje się, że zostało pokazane, iż nie jest to „środowisko łatwe”. Spełnienie warunku przetrwania zależy od szerokiej gamy uwarunkowań o różnym charakterze. W dalszej części rozprawy skupimy się na uwarunkowaniach zewnętrznych konkurencyjności firm tam działających.

ROZDZIAŁ 3

**REGULACJE PRAWNE W OBSZARZE GOSPODARKI ODPADAMI
I ICH WPLYW NA KONKURENCYJNOŚĆ PRZEDSIĘBIORSTW
W TYM SEKTORZE**

Przy analizie prawnych uwarunkowań gospodarki odpadami należy uwzględnić unormowania odnoszące się do kwestii ekologicznych, społecznych i ekonomicznych, ale również kwestie związane ze sferą finansów i zamówień publicznych, systemem gospodarki regulowanej, w reżimie którego ograniczana jest swoboda konkurencji, czy funkcjonowaniem gminnych jednostek samorządu terytorialnego (JST), na które prawo nakłada liczne obowiązki w tym zakresie, zwłaszcza dotyczące segmentu odpadów komunalnych.

W pracy przedstawiono akty prawa krajowego oraz ze względu na międzynarodowe zobowiązania Polski – akty prawa międzynarodowego i ze względu na członkostwo Polski w UE – uregulowania wspólnotowe. Kwestia uwarunkowań prawnych odnoszących się do problematyki gospodarki odpadami zostanie przedstawiona w ujęciu historycznym. Następnie zostanie omówiony aktualny stan prawny w tej dziedzinie oraz w dziedzinach powiązanych, czyli w obszarze finansów publicznych, zamówień publicznych oraz gospodarki regulowanej.

Dyrektywa ramowa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/12/WE z dnia 5 kwietnia 2006 r.¹³⁴ (dalej: dyrektywa 2006/12/WE) w art.1 definiuje odpady jako „wszelkie substancje lub przedmioty należące do kategorii określonych w załączniku I, które ich posiadacz usuwa, zamierza usunąć lub ma obowiązek usunąć”. Tak kwestię tę ujmuje również dyrektywa 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów¹³⁵ (dalej: dyrektywa 2008/98/WE). Także implementująca przepisy prawa wspólnotowego ustawa w art.2 z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (dalej: OGU) dokładnie tę formułę powtarza.

Szczególną kategorię odpadów stanowią odpady opakowaniowe, gospodarka którymi została odrębnie uregulowana w ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi¹³⁶ (dalej: GOOU), regulująca jeden z newralgicznych segmentów gospodarki odpadami, a mianowicie wprowadzanie i postępowanie z odpadami opakowaniowymi. Zgodnie z art. 8 pkt 8 tej ostatniej ustawy, odpadem opakowaniowym są

¹³⁴ Dz. Urz. UE L 114 z 27.4.2006 r.

¹³⁵ Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008 r.

¹³⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 888.

opakowania wycofane, będące odpadami w rozumieniu przepisów OGU z wyjątkiem odpadów powstających w procesie produkcji opakowań.

Definiując i klasyfikując odpady, polski ustawodawca wyznaczył zakres merytoryczny gospodarki odpadami, obejmującej następujące obowiązki wytwórcy posiadacza odpadów:

- uznanie danych przedmiotów czy substancji za odpady;
- umieszczenie ich w oznaczonym miejscu składowania;
- objęcie odpadów właściwą ze względu na charakter odpadów metodą ich unieszkodliwiania, albo skierowanie do recyklingu.

3.1 EWOLUCJA REGULACJI PRAWNYCH W ZAKRESIE GOSPODARKI ODPADAMI W POLSCE W OKRESIE TRANSFORMACJI W ASPEKCIE WSPÓLNOTOWYCH UWARUNKOWAŃ PRAWNYCH

Aksjologiczne i polityczne determinanty systemu gospodarki odpadami w Polsce są kompatybilne z regulacjami prawa wspólnotowego, które wywierają – ze względu na członkostwo Polski i wagę jaką Wspólnota przywiązuje do polityki ekologicznej, której gospodarka odpadami jest elementem składowym – przemożny wpływ na regulacje prawa polskiego w tym zakresie. Stymulatorem przemian prawnych uwarunkowań problematyki gospodarki odpadami w Polsce po 1989 roku były negocjacje związane z zabiegami Polski o członkostwo w UE, których formalny początek przypada na 8 kwietnia 1994 roku, kiedy to Polska złożyła wniosek o akcesję do Wspólnoty. Problem odpadów był już wówczas postrzegany, jak nadmieniano, jako składnik koncepcji zrównoważonego rozwoju. Ze względu na transgraniczny charakter problemu odpadów kraje członkowskie EWG podjęły w tym zakresie wspólne działania już w 1972 roku, kiedy to szefowie rządów tych krajów przyjęli wspólny program działania w odniesieniu do kontroli wytwarzania i gospodarki odpadami.

Nowy impuls polityce wspólnotowej w obszarze odpadów nadał Jednolity Akt Europejski wprowadzając do Traktatu Rzymskiego, tytuł poświęcony środowisku, który następnie został usytuowany w tytule XVI Traktatu z Maastricht z 7 lutego 1992 roku¹³⁷.

Do dziś aktualną strategię postępowania z odpadami wyznacza rezolucja Rady z 24 lutego 1997 roku w sprawie strategii Wspólnoty w gospodarowaniu odpadami¹³⁸. Podtrzymała ona „przyjęte już wcześniej podstawowe założenia postępowania z odpadami –

¹³⁷ Dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html> [04.03.2015].

¹³⁸ Dz. Urz. WE C076 z 11.03.1997.

zapobieganie powstawaniu jako punkt wyjścia (wraz z minimalizacją ilości powstających odpadów) i preferencje dla ich wykorzystywania, traktując usuwanie (unieszkodliwienie) jako swego rodzaju ostateczność, która powinna wchodzić w grę tylko wówczas, gdy żaden inny sposób postępowania z odpadami nie jest już możliwy. Postępowanie z odpadami powinno dążyć do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony środowiska, uwzględniając jednak rachunek kosztów i potencjalnych korzyści oraz potrzeby związane z funkcjonowaniem wspólnego rynku”¹³⁹.

Istotą gospodarki odpadami powinna być zatem minimalizacja ich wytwarzania oraz uwzględniająca rachunek ekonomiczny utylizacja odpadów wytworzonych. Gospodarka odpadami powinna być wszakże opłacalna ze względów ekologicznych nie rynkowych. Polska jako kraj najpierw ubiegający się o członkostwo w UE, a później jej pełnoprawny członek obligowana była do kształtowania własnego prawa wewnętrznego odnoszącego się do problematyki odpadów w duchu powyższych pryncypiów.

Ochrona środowiska, której problematyka odpadów stanowi w powyższym ujęciu jeden z głównych obszarów, była jednym z najtrudniejszych tematów w negocjacjach o członkostwo Polski w UE. Przyczyny tego były dwojakie. Z jednej strony waga, jaką Unia przywiązuje do spraw związanych ze środowiskiem i dość wysoka świadomość ekologiczna obywateli jej krajów członkowskich, z drugiej zaś – mimo niewątpliwych osiągnięć okresu transformacji oraz dziesięciolecia starań o członkostwo w Unii Europejskiej – dystans jaki dzieli pod tym względem Polskę od krajów „starej Unii”, spowodowany między innymi wieloletnimi zaniedbaniami, skutkującymi nieodwracalnymi szkodami w środowisku, był tak duży, iż nie była ona w stanie sprostać wszystkim wymaganiom w zakresie gospodarki odpadami już w momencie jej przyjęcia do Unii Europejskiej.

Polska ubiegała się w związku z powyższym o okresy przejściowe w odniesieniu do 14 aktów prawa wspólnotowego. Najdłuższe okresy przejściowe o jakie wystąpiła Polska dotyczyły jakości wód i interesującej nas gospodarki odpadami. Głównym powodem ubiegania się o okresy przejściowe były koszty wdrożenia prawa wspólnotowego, rozłożone w czasie. Ponadto Polska zastrzegła sobie możliwość zmiany stanowiska negocjacyjnego w trakcie negocjacji z uwagi na dynamiczny rozwój dorobku prawnego oraz wprowadzanie nowego prawa polskiego, które może wprowadzić pewne zmiany w kompetencjach na poszczególnych szczeblach administracji w tym obszarze. Zaproponowano także stronie wspólnotowej mechanizm dokonywania przeglądu okresów przejściowych po uzyskaniu

¹³⁹ M. Górski, *Zasady postępowania z odpadami komunalnymi w świetle prawa*, s.1, artykuł dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: <http://woiib.org.pl/contents/aktualnosci/POLEKO%202007/Aspekty%20prawne%20w%20gospodarce%20odpadami.pdf> [04.03.2015].

członkostwa. Polska wdrożyła do grudnia 2002 roku *acquis communautaire* w obszarze ŚRODOWISKO z wyjątkiem implementacji niżej wymienionych aktów prawnych:

- dyrektywy Rady 76/464/EWG z dnia 4 maja 1976 r. w sprawie zanieczyszczenia spowodowanego przez niektóre substancje odprowadzane do środowiska wodnego. Biorąc pod uwagę duże koszty Polska wystąpiła o okres przejściowy w omawianym zakresie rezerwując sobie prawo określenia jego długości w terminie późniejszym;
- dyrektywy Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. w sprawie zintegrowanego zapobiegania i kontroli zanieczyszczeń, Polska wystąpiła o 3-letni okres przejściowy w odniesieniu do instalacji istniejących, który trwać będzie do 31 grudnia 2010 roku;
- dyrektywy Rady 75/442/EWG w sprawie odpadów, tak zwana ramowa, kluczowa *acquis communautaire* w obszarze gospodarki odpadami, konstruuująca podstawowe wymagania w tym zakresie, rozwijane następnie w różnych aktach szczegółowych, dotyczących zasad określonego postępowania z odpadami czy postępowania z konkretnie wskazanymi odpadami¹⁴⁰ – Polska wystąpiła o 10-letni okres przejściowy, który wygaś 31 grudnia 2012 roku.
- dyrektywy Rady 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych, Polska wystąpiła o 10-letni okres przejściowy, który wygaś z dniem 31 grudnia 2012 r.
- rozporządzenia Rady EWG/259/93 w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar, Polska wystąpiła o 10-letni okres przejściowy dla niektórych odpadów z zielonej listy, który trwać będzie do 31 grudnia 2012 roku z zastrzeżeniem, że po 3 latach od przystąpienia do Unii Europejskiej zostanie dokonany przegląd sytuacji i nastąpi ewentualne skrócenie okresu przejściowego.

Pod koniec ostatniej dekady XX wieku stanowisko negocjacyjne Polski zostało zaktualizowane z uwzględnieniem wspólnotowego obowiązującego w 1999 roku, w którym dorobek prawny UE powiększył się o 35 nowych aktów prawnych. Proces modernizacji stanowiska trwał aż do momentu zamknięcia negocjacji i wynikał zarówno z konieczności uwzględnienia wchodzących w życie przepisów prawnych UE jak i konieczności rewizji pierwotnego stanowiska w świetle dodatkowych informacji uzyskanych w wyniku prowadzonych obecnie prac analitycznych.

¹⁴⁰ Zastąpiona dyrektywą 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów (dalej: dyrektywa 2006/12/WE), Dz. Urz. UE L 114 z 27.04.2006, a w dwa lata później: dyrektywą 2008/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, Dz. Urz. UE, L.312 z 22.11.2008.

Negocjacje w obszarze środowiska oficjalnie rozpoczęły się 7 grudnia 1999 roku, kiedy stronie polskiej przekazano oficjalne stanowisko UE. W odniesieniu do niektórych okresów przejściowych władze Wspólnoty poprosiły o ponowne rozważenie czasu ich obowiązywania (odpady, odpady niebezpieczne i odpady z opakowań), a także o podanie szczegółowych danych statystycznych i analiz ekonomicznych uzasadniających prośby o takie okresy, oraz przekazanie szczegółowych programów implementacyjnych dla poszczególnych dyrektyw zawierające wskazanie instytucji odpowiedzialnych, harmonogramy dochodzenia do wymagań dyrektyw, plany finansowe na poszczególne lata wraz z identyfikacją źródeł finansowania.

Efekty negocjacji przełożyły się na konkretne dokumenty o charakterze programowym oraz regulacje prawa wewnętrznego, odnoszące się do problemu ochrony środowiska. W 2002 roku została uchwalona II Polityka Ekologiczna Państwa (dalej: II PEP). Zasada równoważonego rozwoju została umieszczona czele listy zasad, na jakich polityka ta ma się opierać. Jako cel podstawowy wskazano „zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego kraju (mieszkańców, infrastruktury społecznej i zasobów przyrodniczych), przy założeniu, że strategia zrównoważonego rozwoju Polski pozwoli na wdrażanie takiego modelu tego rozwoju, który zapewni na tyle skuteczną regulację i reglamentację korzystania ze środowiska, aby rodzaj i skala tego korzystania realizowane przez wszystkich użytkowników nie stwarzały zagrożenia dla jakości i trwałości przyrodniczych zasobów”¹⁴¹. Mieszcząca się w tej ogólnej formule problematyka gospodarki odpadami została uregulowana za pomocą następujących aktów prawnych:

- ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach¹⁴² (dalej: OGU'01);
- ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (dalej: GOOU'01), szczegółowo regulująca problematykę gospodarki odpadami opakowaniowymi¹⁴³;
- rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów¹⁴⁴ (dalej: K Odp).

Podstawowym aktem prawnym w zakresie gospodarki odpadami stała się w powyższy sposób OGU'01. Określała ona, zgodnie z dyspozycją art.1 ust.1 „zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska

¹⁴¹ *II Polityka Ekologiczna Państwa*, materiał dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: http://www.mos.gov.pl/arttykul/329_polityka_ekologiczna/340_zalozenia.html [07.04.2015].

¹⁴² Dz. U. z 2001 r. nr 62 z późn. zm. – uchylona.

¹⁴³ Dz. U. z 2001 r. nr 63, poz. 638 z późn. zm. – uchylona.

¹⁴⁴ Dz. U. z 2001 r. nr 112, poz. 1206 – uchylona.

zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności zasady zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczenia ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, a także odzysku lub unieszkodliwiania odpadów”. Na podstawie OGU’01 zostały wydane liczne akty wykonawcze, spośród których wymienić należy następujące:

- rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie katalogu odpadów¹⁴⁵;
- rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 28 maja 2002 r. w sprawie listy rodzajów odpadów, które posiadacz odpadów może przekazywać osobom fizycznym lub jednostkom organizacyjnym nie będącym przedsiębiorcami, do wykorzystania na ich własne potrzeby¹⁴⁶.
- rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 6 lutego 2002 r. w sprawie wprowadzenia obowiązku uzyskiwania zezwoleń na wywóz do określonych państw odpadów innych niż niebezpieczne¹⁴⁷.

Kolejny przełom w procesie ewolucji polskiego prawodawstwa odnoszącego się do problematyki odpadów związany był z akcesją Polski do UE co spowodowało konieczność dostosowania polskiego prawa do obowiązujących przepisów prawa unijnego, między innymi w zakresie gospodarki odpadami i ochrony środowiska. Zarazem jednak dzień akcesji wyznaczał początek wynegocjowanych przez Polskę okresów przejściowych, których większość zakończyła się z ostatnim dniem 2012 roku. To jedna z kluczowych okoliczności, jakie wymusiły zasadnicze zmiany w polskim prawie regulującym problematykę gospodarki odpadami. Jak z wcześniejszego przeglądu wynika, w okresie trwania okresów przejściowych zmienione zostały kluczowe dla problematyki odpadów akty prawa unijnego, łącznie z tzw. dyrektywą ramową, chociaż zarazem zasadnicze wytyczne strategiczne w tym zakresie zawarte w rezolucji Rady z 24 lutego 1997 roku zachowały swoją aktualność.

Zanim przejdziemy do analizy aktualnego stanu prawnego w gospodarce odpadami, należy zaznaczyć, że wcześniej obowiązujące uregulowania generowały dużo większą konkurencję wśród przedsiębiorstw działających w tym sektorze. Przepisy dotyczące gospodarki odpadami określały sposób postępowania z nimi przez przedsiębiorców w sposób bezpieczny dla środowiska, nie ograniczały jednak prawa wytwórcy i posiadacza odpadów do wyboru odbiorcy odpadów w warunkach wolnej konkurencji. Przed przejściem obowiązku odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych przez gminy każdy właściciel posesji, na której powstawały odpady był potencjalnym kontrahentem. W efekcie nawet w niewielkich gminach oznaczało to od kilkuset do kilku tysięcy potencjalnych klientów dla przedsiębiorstw

¹⁴⁵ Dz. U. z 2001 r. nr 112, poz. 1206 – uchylony.

¹⁴⁶ Dz. U. z 2002 r. nr 74, poz. 686.

¹⁴⁷ Dz. U. nr 15, poz. 146.

oferujących odbiór odpadów. Przy tak dużej ilości zleceniodawców usług, często bardzo rozdrobnionych, na rynku mogło działać bardzo dużo firm, gdyż nawet niewielkie podmioty były w stanie skutecznie konkurować o pozyskanie zlecenia. Większa niż obecnie konkurencja na rynku gospodarki odpadami wymagała od jego uczestników aktywnych działań zmierzających do zwiększania własnej konkurencyjności względem konkurentów. Duże rozdrobnienie po stronie popytu na usługi odbioru odpadów powodowało też większą stabilność na lokalnych rynkach, gdyż mimo łatwości zmiany odbiorcy odpadów w warunkach takiej konkurencji, przejęcie większej części rynku było zabiegiem wymagającym wiele czasu i poniesienia znacznych kosztów.

3.2 STAN PRAWNY W DZIEDZINIE GOSPODARKI ODPADAMI W POLSCE

Obecny stan polskich uregulowań prawnych ukształtował się głównie pod wpływem nowelizacji dotychczasowych oraz nowych regulacji wprowadzonych do krajowego systemu prawnego na początku drugiej dekady XXI wieku. Konieczność dokonania takich zmian była przede wszystkim wynikiem upływu okresów przejściowych w dziedzinie gospodarki odpadami, wynegocjowanymi w toku rokowań akcesyjnych, co oznaczało konieczność pełnego uznania przez Polskę *acquis communautaire* w tej dziedzinie, w tym także zasad rozwiązywania problemu odpadów przez gminy. Prawodawstwo polskie odnoszące się do gospodarki odpadami podzielono roboczo na ustawy o odpadach, tj. część obejmującą OGU jako regulację fundamentalną i GOOU, będącą swoistą *lex specialis* wobec OGU, oraz ustawodawstwo powiązane.

3.2.1. Ustawy o odpadach

Kluczowe znaczenie dla systemu gospodarki odpadami w Polsce, w tym także szczególnie dla problematyki odpadów komunalnych mają dwie ustawy: OGU oraz znowelizowana 1 lipca 2011 roku CPGU.

Do polskiego systemu prawnego OGU wprowadziła szereg uregulowań wcześniej w nim niewystępujących, ale zarazem zachowała liczne z dotychczasowych rozwiązań. W przywołanej ustawie zachowano w dotychczasowym znaczeniu 13 pojęć dotyczących gospodarki odpadami (komunalne osady ściekowe; odpady komunalne (także gdy są zmieszane, pod warunkiem, że nie zmienia to w istotny sposób ich właściwości¹⁴⁸), odpady medyczne,

¹⁴⁸ Por. art. 3 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1013/2006 z dnia 14 czerwca 2006 roku w sprawie przemieszczania odpadów, Dz. Urz. UE, L/190 z 12.7.2006.

odpady obojętne, odpady ulegające biodegradacji, odpady weterynaryjne, odpady z wypadków, odzysk energii, składowisko odpadów, spalarnia odpadów, termiczne przekształcanie odpadów, współspalarnia odpadów, wytwórca odpadów) oraz dalszych pojęć o znaczeniu w porównaniu z OGU'01 nowych lub zmodyfikowanych (gospodarowanie odpadami, gospodarka odpadami, magazynowanie odpadów, odpady, odzysk, oleje odpadowe, PCB, posiadacz odpadów, pośrednik w obrocie odpadami, recykling, sprzedawca odpadów, stosowanie komunalnych osadów ściekowych, unieszkodliwianie odpadów, zapobieganie powstawaniu odpadów, zbieranie odpadów.

Swoistą introdukcją dla zasadniczych zmian w prawodawstwie dotyczącym gospodarki odpadami, których ukoronowaniem stała się OGU, były nowelizacje OGU'01 z lipca 2011 roku¹⁴⁹ (dalej: OGU'11 nowelizacja OGU'01 wdrożona) i CPGU z 1 lipca 2011 roku¹⁵⁰ (dalej: CPGU'11, nowelizacja CPGU wdrożona 1 stycznia 2012 roku). W wyniku tych nowelizacji zaczęło w systemie polskiego prawa odnoszącego się do odpadów funkcjonować sześć nowych pojęć (bioodpady, odpady zielone, ponowne użycie, przetwarzanie, przygotowanie do ponownego użycia, selektywne zbieranie). Wszystkie powyższe pojęcia zostały w OGU zdefiniowane. Te, które zostały w niej pominięte, a są istotne dla problematyki gospodarowania odpadami (instalacja, pozwolenie zintegrowane, pozwolenie na wytwarzanie odpadów, teren zamknięty, tytuł prawny oraz władający powierzchnią ziemi) mają swoje legalne definicje w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁵¹ (dalej: PrOŚr). Ponieważ w obiegu prawnym one już wcześniej istniały nie było merytorycznego powodu, aby powielać te definicje w OGU.

Zaznaczyć należy, iż aktualnie bierze jeszcze okres przejściowy między reżimem wyznaczanym przez OGU'01 a obecnie obowiązującą OGU. Przepisy wykonawcze wydane do tej pierwszej bowiem zachowują moc do dnia wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych, nie dłużej jednak niż 24 miesiące od dnia wejścia w życie nowej ustawy o odpadach. Nowe przepisy wykonawcze będą dotyczyły między innymi katalogu odpadów, zmiany klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na inne niż niebezpieczne, wzorów kart służących ewidencji odpadów¹⁵².

Z ogólnej problematyki gospodarki odpadami wyodrębniono do osobnej regulacji problematykę odpadów opakowaniowych. Przemawia za tym nasilający się od lat problem

¹⁴⁹ Ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpadach, Dz. U. z 2011 r. nr 138, poz. 809.

¹⁵⁰ Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2011 r. nr 152, poz. 897.

¹⁵¹ Dz. U. z 2001 r. nr 62, poz. 627 z późn. zm.

¹⁵² H. Teodorowicz, *Gospodarka odpadami w przedsiębiorstwie...*, op. cit., s.10. Szczegółowy wykaz nadal obowiązujących przepisów wykonawczych wydanych na podstawie OGU'01, tamże, s. 7-9.

zwiększającego się wolumenu tego rodzaju odpadów. Tylko w województwie małopolskim w świetle prognoz zostanie w 2014 roku wytworzonych blisko 120 000 Mg odpadów opakowaniowych, co w dużym stopniu obciąża zobligowane ustawowo do utrzymania czystości i porządku na własnym terenie gminy¹⁵³. Równocześnie z uchwaleniem OGU, która zastąpiła OGU'11, uchwalona została także GOOU, która zastąpiła GOOU'01. Celem zasadniczym GOOU jest „zmniejszenie ilości i szkodliwości dla środowiska materiałów i substancji zawartych w opakowaniach i odpadach opakowaniowych oraz ilości i szkodliwości dla środowiska opakowań i odpadów opakowaniowych na etapie procesu produkcyjnego, wprowadzania do obrotu, dystrybucji i przetwarzania, w szczególności przez wytwarzanie czystych produktów i stosowanie czystych technologii”¹⁵⁴. Stosownie do tak sformułowanego celu określa ona: wymagania, jakim powinny odpowiadać opakowania wprowadzane do obrotu; zasady działania organizacji odzysku opakowań; zasady postępowania z opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi; zasady ustalania i pobierania opłaty produktowej, czyli rodzaju opłaty ekologicznej naliczanej i wpłacanej za opakowania w przypadku wprowadzania na rynek krajowy produktów w opakowaniach, wymagalnej, w trybie określonym w rozdziale 6 GOOU, wówczas gdy wprowadzający opakowania nie wywiązuje się z ustawowego obowiązku uzyskania odpowiedniego poziomu odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych. Jeżeli więc przedsiębiorstwo, które wprowadza do obrotu opakowania nie dokonuje odpowiednich do wymagań ustawowych nakładów na ich odzysk i recykling, zmuszona jest na koniec roku kalendarzowego wyliczyć opłatę produktową i wnieść ją na odrębny rachunek marszałka województwa właściwego ze względu na miejsce prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwo zobowiązane nie później do 15 marca następnego roku. W wypadku niedopełnienia tego obowiązku marszałek ma prawo do nałożenia w drodze decyzji opłatę produktową podwyższoną o połowę i wyegzekwowanie jej w ciągu 14 dni¹⁵⁵.

Występują liczne punkty styeczne między najbardziej nas interesującą problematyką odpadów komunalnych a problematyką odpadów opakowaniowych, a zakres tych związków będzie systematycznie się zwiększał wraz z wzrostem wymogów w zakresie zagospodarowania takich frakcji odpadów komunalnych, jak papier, metal, tworzywa sztuczne i szkło, przy czym kierunek zmian w stosunku do stanu obecnego wynikać będzie z polityki gmin

¹⁵³ M. Gałań, *Odpady opakowaniowe...*, op. cit., s. 153.

¹⁵⁴ GOOU, art.1 *in fine*.

¹⁵⁵ GOOU, art. 36-37.

wdrażających przepisy znowelizowanej CPGU oraz organizacji odzysku, określonego odpowiednimi przepisami GOOU¹⁵⁶.

Podkreślić należy, iż OGU, GOOU i znowelizowana CPGU tworzą nowy, w praktyce obowiązujący od początku 2014 roku, kiedy to weszła w życie druga z wymienionych ustaw, system gospodarki odpadami w Polsce¹⁵⁷. *Iunctim* między dwiema pierwszymi ustawami wyznacza art.2 ust.1 GOOU, zgodnie z którym w sprawach dotyczących gospodarki odpadami opakowaniowymi w zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 roku o odpadach.

3.2.2. Ustawodawstwo powiązane

Scharakteryzowane powyżej akty prawne rangi ustawowej stanowią aktualnie istniejący system gospodarki odpadami. Dziedzina ta jest elementem składowym szerszego systemu ochrony środowiska. Ramy dla systemu gospodarki odpadami oraz zasadniczy punkt odniesienia wszelkich rozstrzygnięć i działań podejmowanych w tym zakresie stanowi ustawa PrOŚr, która swoiście zwieńcza przemiany w polityce ekologicznej państwa, realizowanej po rozpoczęciu transformacji, a wyznaczanej przez I PEP i II PEP, i ostateczne odejście od koncepcji w tej mierze realizowanych przez transformację. PrOŚr uchylała¹⁵⁸ dotychczas regulującą problematykę ochrony środowiska, nowelizowaną wielokrotnie w ostatniej dekadzie XX wieku, ustawę z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska¹⁵⁹ (dalej: OKŚU). Ta ostatnia z kolei uchylała pakiet wcześniejszych ustaw „środowiskowych”, wśród których, jako mającą pewne znaczenie dla rozważanej problematyki, wymienić należy ustawę z dnia 22 kwietnia 1959 r. o utrzymaniu czystości i porządku w miastach i osiedlach¹⁶⁰ (dalej: CPMOU).

Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska w swej pierwotnej wersji koncentrowała się na problematyce ochrony środowiska przed zagrożeniami wynikającymi z szeroko rozumianego „korzystania ze środowiska”, mającego miejsce na przykład w działalności gospodarczej, rozbudowie infrastruktury, korzystania z naturalnych pożytków, przy czym do odpadów odnosiła się ona tylko o tyle, o ile stanowiły ono jedno ze źródeł zagrożeń dla stanu

¹⁵⁶ M. Gałań, *Odpady opakowaniowe...*, op. cit., s. 160.

¹⁵⁷ H. Teodorowicz, *Gospodarka odpadami w przedsiębiorstwie...*, op. cit., s. 11. Przepisy art. 46-51 dotyczące audytu zewnętrznego w przedsiębiorstwach prowadzących recykling oraz eksportujących odpady wejdą w życie od 1 stycznia 2016 roku.

¹⁵⁸ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. z 2001 r. nr 100, poz. 1085.

¹⁵⁹ Dz. U. z 1980 r. nr 3, poz. 6 z późn. zm. – uchylona.

¹⁶⁰ Dz. U. z 1959 r. nr 27, poz. 167 z późn. zm. – uchylona.

środowiska. Dopiero kolejne nowelizacje w latach dziewięćdziesiątych XX wieku spowodowały zmianę postrzegania odpadów nie tylko jako kwestii ekologicznej, ale również jako kwestii gospodarczej, czyli wymagającej podejmowania działań zmierzających do racjonalizacji ich produkcji, wprowadzania do obiegu oraz ponownego, zależnie od oceny ekonomicznej, ich wykorzystania lub utylizacji po wycofaniu z użycia.

Z czasem powstawały koncepcje legislacyjnego wyodrębnienia problematyki odpadów z problematyki ochrony środowiska, przy jednoczesnym zachowaniu występujących między tymi dziedzinami powiązań merytorycznych i funkcjonalnych. Pierwszym krokiem w tym kierunku było włączenie problematyki gospodarki odpadami w obszar obowiązków jednostek gminnych, czego wyrazem było uchwalenie CPGU (wprowadzonej w życie z dniem 1 stycznia 1997 roku), kolejnym zaś uchwalenie tego samego OGU'01 i PrOŚr, co oznaczało uchylenie OKŚU. PrOŚr stała się w ten sposób jedną z ustaw ramowych dla „ustaw o odpadach” i kluczową ustawą z nimi powiązaną. Identyczną rolę spełnia ona wobec CPGU, której to ustawie nieco więcej uwagi w innym kontekście poświęcimy w dalszej części niniejszego opracowania.

Do aktów prawnych powiązanych z „ustawami o odpadach” oraz z CPGU, obok PrOŚr, zaliczane są również:

- ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej¹⁶¹ (dalej: ObPU) – regulująca problematykę odpadów powstających z produktów importowanych; stanowi więc uzupełnienie dla GOOU, która dotyczy przedsiębiorstw krajowych;
- ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji¹⁶² (dalej: RecPU) – określająca, zgodnie z dyspozycją art.1, zasady postępowania z pojazdami wycofanymi z eksploatacji w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przy czym w wypadku kwestii w niej nieuregulowanych stosuje się przepisy OGU;
- ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym¹⁶³ (dalej: SpEIU) – określająca ze względu na potrzebę ograniczenia ilości odpadów powstałych ze sprzętu oraz zapewnienia odpowiedniego poziomu zbierania odzysku i recyklingu zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego:
 - wymagania, jakim powinien odpowiadać sprzęt elektryczny i elektroniczny;

¹⁶¹ Dz. U. z 2001 r. nr 63, poz. 639 z późn. zm.

¹⁶² Dz. U. z 2005 r. nr 25, poz. 202 z późn. zm.

¹⁶³ Dz. U. z 2005 r. nr 180, poz. 1495 z późn. zm.

- zasady postępowania ze zużytym sprzętem w sposób zapewniający ochronę zdrowia i życia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju; w sprawach nieuregulowanych przez SpEIU, podobnie jak w przypadku RecPU, zastosowanie mają także przepisy OGU;
- ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów¹⁶⁴ (dalej: MPOU) – określająca, bez uszczerbku dla PrOŚr i OGU, postępowanie i organy właściwe do wykonania zadań z zakresu międzynarodowego przemieszczania odpadów wynikających z rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów¹⁶⁵, oraz kary pieniężne za naruszanie obowiązków w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów;
- ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych¹⁶⁶ (dalej: OWU) – regulująca problematykę tworzenia i postępowania z odpadami powstającymi w toku szeroko rozumianych prac ziemnych;
- ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach¹⁶⁷ (dalej: BiAU) – określająca ze względu na potrzebę ograniczenia negatywnego wpływu zużytych baterii i akumulatorów na środowisko:
 - wymagania dotyczące wprowadzanych do obrotu baterii i akumulatorów;
 - zasady wprowadzania do obrotu baterii i akumulatorów;
 - zasady zbierania, przetwarzania, recyklingu i unieszkodliwiania zużytych baterii i zużytych akumulatorów.

Obok powyższych ustaw wypełniających ramy systemu regulacji gospodarki odpadami, wyznaczane przez PrOŚr jako akt wedle systematyki legislacyjnej najważniejszy oraz „ustawy o odpadach”, wskazać również na kilka istotnych aktów prawnych niższej rangi, ale mających znaczenie dla podejmowania w rozważanym obszarze działań o charakterze fundamentalnych:

- uchwała Nr 217 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2010 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2014¹⁶⁸ (dalej: KPGO) – zawierająca aktualnie obowiązujący Krajowy plan gospodarki odpadami, sporządzany nie rzadziej niż raz na sześć lat, zgodnymi z polityką ekologiczną państwa, w trybie określonym w Dziale III OGU, regulującym także tworzenie planów na szczeblu wojewódzkim;

¹⁶⁴ Dz. U. z 2007 r. nr 124, poz. 859 z późn. zm.

¹⁶⁵ Dz. Urz. UE L 190 z 12.7.2006.

¹⁶⁶ Dz. U. z 2008 r. nr 138, poz. 865 z późn. zm.

¹⁶⁷ Dz. U. z 2009 r. nr 79, poz. 666 z późn. zm.

¹⁶⁸ M. P. z 2003 r. nr 11, poz. 159.

- rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów¹⁶⁹ (dalej: KOdp) – zawierający wyczerpującą, sklasyfikowaną i stypizowaną, listę przedmiotów i substancji uznawanych przez prawo polskie za odpad, a więc podlegających przepisom o odpadach oraz pozostających w dyspozycji gospodarki odpadami oraz gospodarowania odpadami.

Powyższy przegląd obejmuje tylko najważniejsze akty prawne odnoszące się do gospodarki odpadami oraz korespondujący w mniejszym lub większym stopniu najbardziej nas interesującą problematyką odpadów komunalnych oraz powinności gmin w tym zakresie. Do powyżej przywołanych aktów prawnych będą odwołania w dalszej części niniejszego opracowania.

W tym miejscu należy jednak zwrócić uwagę na wpływ opisanych przepisów na przedsiębiorców działających w sektorze gospodarki odpadami. Widać tu wyraźną tendencję, aby z ogółu odpadów wydzielać kolejne ich rodzaje i poddawać je odrębnym i szczegółowym uregulowaniom prawnym. Tak istotna dywersyfikacja sposobów postępowania z różnymi rodzajami odpadów wymusza duże zmiany w sposobie działania, a także konieczność znaczących nieraz inwestycji u przedsiębiorców chcących funkcjonować w danym segmencie branży. W efekcie w pewnych dziedzinach konieczne jest funkcjonowanie przedsiębiorstw tak wyspecjalizowanych, że jedynie podmioty skupiające się na jednym segmencie rynku są w stanie na nim funkcjonować, dla innych zaś przedsiębiorców staje się to barierą w dostępie do tej części rynku gospodarki odpadami. Wysoka specjalizacja powoduje zmniejszenie liczby uczestników takiego segmentu rynku, a tym samym zmniejsza istniejącą na nim konkurencję.

3.3 WPLYW REGULACJI WSPÓLNOTOWYCH NA PRAWO POLSKIE ODNOSZĄCE SIĘ DO GOSPODARKI ODPADAMI

Aktualną strategię działań UE w sprawie postępowania z odpadami wytycza rezolucja Rady Unii z 24 lutego 1997 r. w sprawie strategii Wspólnoty w gospodarowaniu odpadami. Jest ona częścią wspólnotowej polityki ekologicznej, opartej na zasadach¹⁷⁰:

- zrównoważonego rozwoju;
- wysokiego poziomu ochrony środowiska;
- przejrzystości przewidywania ewentualnych negatywnych skutków działań;

¹⁶⁹ Dz. U. 2001 r. nr 112, poz. 1206.

¹⁷⁰ H. Teodorowicz, *Gospodarka odpadami w przedsiębiorstwie...*, op. cit., s. 11.

- prewencji i zapobiegania zanieczyszczeniom oraz likwidacji ich u źródła;
- zanieczyszczający płaci – koszty likwidacji szkód ekologicznych powinni ponosić ich sprawcy;
- integracji wymagań ochrony środowiska do wszystkich strategii i polityk sektorowych;
- subsydiarności, polegającej na rozwiązywaniu problemów na możliwie najniższym szczeblu.

Zasady powyższe znajdują swój wyraz w aktach prawa wspólnotowego dotyczących gospodarki odpadami. Kluczowe znaczenie ma tu dyrektywa 2008/98/WE, zwana dyrektywą ramową. Ustawodawca europejski priorytetowo potraktował kwestię popularyzacji i selektywnej zbiórki odpadów, co ma spowodować osiągnięcie dwóch założonych w niej celów¹⁷¹:

- zwiększenie do 2020 roku do minimum 50% wagi przygotowania do ponownego wykorzystania i recyklingu materiałów odpadowych, takich jak papier, metal, plastik i szkło z gospodarstw domowych i w miarę możliwości innego pochodzenia (pod warunkiem, że te strumienie odpadów są podobne do odpadów z gospodarstw domowych);
- zwiększenie do 2020 roku przygotowania do minimum 70% wagi do ponownego wykorzystania, recyklingu i innych sposobów odzyskiwania materiałów, w tym wypełniania wyrobisk, gdzie odpady zastępują inne materiały, w odniesieniu do innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych (z wyjątkiem materiału występującego w stanie naturalnym, zgodnie z definicją zawartą w kategorii 17 05 04 Europejskiego katalogu odpadów).

Poza dyrektywą ramową istotne znaczenie dla polskich regulacji prawnych w zakresie gospodarki odpadami ma szereg innych aktów prawnych prawa wspólnotowego: rozporządzeń, dyrektyw i decyzji. Pierwsze z nich mają skutek bezpośredni i nie wymagają implementacji, podczas gdy decyzje mogą być wiążące dla konkretnych państw w całości lub w części. Implementacji wymagają natomiast dyrektywy UE. Fundamentalna dla polskiego porządku prawnego w zakresie gospodarki OGU, implementuje, obok dyrektywy ramowej, następujące dyrektywy europejskie:

- 78/176/EWG z dnia 20 lutego 1978 r. w sprawie odpadów pochodzących z przemysłu ditlenku tytanu¹⁷²;
- 86/278/EWG z dnia 12 czerwca 1986 r. w sprawie ochrony środowiska, w szczególności gleby, w przypadku wykorzystywania osadów ściekowych w rolnictwie¹⁷³,

¹⁷¹ Tamże, s. 12.

¹⁷² Dz. Urz. UE L 54 z 25.02.1978 z późn. zm.

¹⁷³ Dz. Urz. UE L 181 z 04.07.1986 z późn. zm.

- 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych¹⁷⁴;
- 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych¹⁷⁵;
- 96/59/WE z dnia 16 września 1996 r. w sprawie unieszkodliwiania polichlorowanych bifenyli i polichlorowanych trifenyli (PCB/PCT)¹⁷⁶;
- 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów¹⁷⁷;

oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady:

- 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji¹⁷⁸;
- 2000/76/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 grudnia 2000 r. w sprawie spalania odpadów¹⁷⁹;
- 2002/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrotechnicznego i elektronicznego (WEEE)¹⁸⁰;
- 2006/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego oraz zmieniającej dyrektywę 2004/35/WE¹⁸¹;
- 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz uchylającej dyrektywę 91/157/EWG¹⁸²;
- 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola)¹⁸³.

Powyższe akty prawne są zasadniczym punktem odniesienia dla polskich rozwiązań w zakresie gospodarki odpadami. Wywierają one na polskie prawo wpływ przesądający, co oznacza, iż tak co do koncepcji strategicznych, jak i konkretnych rozwiązań prawnych, gospodarka odpadami w Polsce musi uwzględniać *acquis communautaire* w tym zakresie.

¹⁷⁴ Dz. Urz. UE L 135 z 30.05.1991 z późn. zm.

¹⁷⁵ Dz. Urz. UE L 365 z 31.12.1994 z późn. zm.

¹⁷⁶ Dz. Urz. UE L 243 z 24.09.1996.

¹⁷⁷ Dz. Urz. UE L 182 z 16.07.1999 z późn. zm.

¹⁷⁸ Dz. Urz. UE L 269 z 21.10.2000 z późn. zm.

¹⁷⁹ Dz. Urz. UE L 332 z 28.12.2000 z późn. zm.

¹⁸⁰ Dz. Urz. UE L 37 z 13.02.2003 z późn. zm.

¹⁸¹ Dz. Urz. UE L 102 z 11.04.2006 z późn. zm.

¹⁸² Dz. Urz. UE L 266 z 26.09.2006 z późn. zm.

¹⁸³ Dz. Urz. UE L 334 z 17.12.2010.

3.4 OBOWIĄZKI GMIN W ZAKRESIE UTRZYMANIA PORZĄDKU I CZYSTOŚCI W OBECNYM STANIE PRAWNYM

W polskim systemie prawnym gminom, jako jednostkom usytuowanym najbliżej obywateli, wyznaczona została kluczowa rola w systemie gospodarki odpadami, głównie zaś w gospodarowaniu odpadami, czyli w działaniach dotyczących postępowania z odpadami.

Rolę gmin określono na nowo w znowelizowanej w 2011 roku CPGU. Potrzebę nowelizacji wnioskujący o nią rząd uzasadnił następującymi względami¹⁸⁴:

- uszczelnienie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi;
- prowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych „u źródła”;
- zmniejszenie ilości odpadów komunalnych, w tym odpadów ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska odpadów;
- zwiększenie liczby nowoczesnych instalacji do odzysku, w tym recyklingu, oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych w sposób inny niż składowanie odpadów;
- całkowite wyeliminowanie nielegalnych składowisk odpadów, a tym samym zmniejszenie zaśmiecenia w szczególności lasów i terenów rekreacyjnych;
- prowadzenie właściwego sposobu monitorowania postępowania z odpadami komunalnymi zarówno przez właścicieli nieruchomości, jak i prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;
- zmniejszenie dodatkowych zagrożeń dla środowiska wynikających z transportu odpadów komunalnych z miejsc ich powstania do miejsc odzysku lub unieszkodliwiania, przez podział województw na regiony gospodarki odpadami, w ramach których prowadzone będą wszelkie czynności związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi.

Znowelizowana CPGU nakłada na władze samorządowe między innymi obowiązek selektywnego zbierania odpadów (art. 3 ust. 2), osiągnięcie do dnia 31 grudnia 2020 roku odpowiedniego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych (art. 3b). Zgodnie ze wspólnotowymi wytycznymi odnośnie prowadzenia gospodarki odpadami, iż zasadniczy akcent w tym zakresie musi zostać położony na zapobieganie ich wytwarzaniu, gminy zostały zobligowane do systematycznego ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania (art. 3c). Szczegółowe informacje o gospodarowaniu odpadami komunalnymi przez gminę wraz ze sposobem naliczania opłat zawarte są w rozdziale 3a niniejszej ustawy.

¹⁸⁴ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3670 (dalej: druk 3670), dostępne w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf> [09.04.2015].

Szczegółowo obowiązków gmin w zakresie gospodarki odpadami reguluje dodany do CPGU na podstawie CPGU'11. rozdział 3a. Do zapisów tam zawartych będzie sposobność odnieść się jeszcze w dalszej części niniejszego opracowania. W tym miejscu wskazać pragniemy jedynie kluczowe zapisy tego rozdziału. Zgodnie z art.6c ust.1 znowelizowanej ustawy z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej¹⁸⁵ (dalej: SDGU) gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a także (art. 6c ust. 2), na podstawie uchwały rady gminy, także z terenów przez nich nie zamieszkałych, na których jednak odpady komunalne powstają. Podmiot uprawniony do odbioru odpadów komunalnych musi być wyłoniony w drodze przetargu, który zobligowany jest ogłosić dla obszaru gminy (albo dla wszystkich sektorów, na jakie na potrzeby zbiórki odpadów została podzielona w drodze stosownej uchwały rady gminy – gmina) gminny organ wykonawczy, tj. wójt, burmistrz lub prezydenta miasta (art. 6d ust. 1). Odbiór odpadów z poszczególnych nieruchomości odbywa się za odpłatnością, której wysokość ustala rada gminy w oparciu o jedną z wybranych, określonych przepisami omawianej ustawy (art. 6k ust. 1). Do kwestii organizacji przetargu oraz przebiegu procedur przetargowych zmierzających do wyłonienia podmiotu gospodarczego uprawnionego do odbioru odpadów komunalnych szerzej odniesiemy się w dalszej części niniejszego opracowania.

W tym miejscu wypada także zwrócić uwagę, iż SDGU reguluje warunki udzielania zezwoleń na świadczenie usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych (rozdział 4), działalność podmiotów, które uzyskały takie zezwolenie oraz sposób (rozdział 4a), zobligowanych do pełnej sprawozdawczości (rozdział 4b¹⁸⁶) i tryb sprawowania kontroli nad tą działalnością. Zgodnie z dyspozycją przepisów art. 9u i 9v powołanej ustawy nadzór nad jej wykonaniem w zakresie zbiórki odpadów komunalnych sprawuje organ wykonawczy gminy, w trybie art. 379 i 380 PrOŚr, którzy w razie potrzeby zobligowani są zapewnić kontrolującym wsparcie Policji.

Nowelizacja CPGU była w zróżnicowany sposób oceniana już na etapie konsultacji społecznych, kiedy to rządowy projekt zmian został przedstawiony uprawnionym instytucjom, organom i zainteresowanym środowiskom. Z najbardziej radykalną krytyką nowelizacji CPGU wystąpił Związek Pracodawców Polskich, którzy autorom noweli zarzucali między innymi:

¹⁸⁵ Dz. U. z 2004 r., nr 173, poz. 1807 z późn. zm.

¹⁸⁶ Art. 9q–9t z tego rozdziału w nowym brzmieniu wejdą w życie 24 stycznia 2016 roku.

- bezkrytyczne podejście do „władztwa samorządów” w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, w wyniku czego nastąpić musi swoista renacjonalizacja sprywatyzowanych wcześniej przedsiębiorstw gospodarki i przywrócenie odgórnego sterowania w dziedzinie, która sprawnie już funkcjonowała wedle reguł rynkowych;
- prowokowanie kryzysów śmieciowych na skalę taką jak w Neapolu, które muszą nastąpić dlatego, że gminy nie posiadają dostatecznych środków materialnych i organizacyjnych, by uporać się z problemem odpadów komunalnych i powinny w tej mierze mieć wsparcie ze strony wolnego rynku;
- pozbawienie przedsiębiorstw mających ważne kontrakty na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, praw dobrze nabytych, „wywłaszczenie ich z rynku”, w związku z ustawowym wymogiem unieważnienia ich po wprowadzeniu nowelizacji SDGU i ogłoszenia przez organy wykonawcze gmin przetargów na wyłonienie nowych podmiotów właściwych w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych;
- pozbawienie przedsiębiorstw prywatnych działających przed nowelizacją CPGU na rynku gospodarki odpadami praw do wzniesionych przez nie instalacji do przetwarzania odpadów poprzez objęcie ich „władztwem gmin”;
- bezrefleksyjne założenie, iż gminy nieradzące sobie z wieloma zadaniami publicznymi, poradzą sobie z problemem tak skomplikowanym jak problem odpadów komunalnych;
- przeforsowanie niekonstytucyjnego rozwiązania, zgodnie z którym wszystkie przetargi na świadczenie usług w zakresie odbioru, składowania i przetwarzania odpadów mają być organizowane przez gminy, co doprowadzić może do sytuacji, że wiele przedsiębiorstw nie będzie mogło przystąpić do przetargów, a tym samym nastąpi naruszenie konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej¹⁸⁷.

Podobne jak powyższe argumenty w swojej opinii o projekcie nowelizacji CPGU podniósł „Lewiatan”. Organizacja ta rozumiejąc ogólne przesłanki uporządkowania problematyki odpadów komunalnych, z naciskiem podkreślała, że regulacja tej kwestii musi uwzględniać wymóg przestrzegania zasad konkurencji, ochrony własności oraz praw dobrze nabytych, a także poszanowanie „uprawnionych oczekiwań przedsiębiorców”¹⁸⁸. „Lewiatan”

¹⁸⁷ Pismo Aleksandra Malinowskiego, Prezydenta Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, do Marszałka Sejmu Grzegorza Schetny, w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach i innych ustaw (druk sejmowy 3670), Warszawa, 4 styczeń 2011 r., dostępne w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/5C01CA74AE15BFE2C125781D004F7478/\\$file/3670-004.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/5C01CA74AE15BFE2C125781D004F7478/$file/3670-004.pdf) [10.04.2015].

¹⁸⁸ Pismo Henryki Bochniarz, Prezydent Konfederacji Polskich Pracodawców „Lewiatan”, do Marszałka Sejmu, Grzegorza Schetny i Ministra Środowiska, Andrzeja Kraszewskiego, w sprawie druku sejmowego 3670, s. 2,

zwracał również uwagę, iż ustawodawca swoimi działaniami prowadzi do regresu na rynku gospodarki odpadami komunalnymi. „Jeżeli [...] – stwierdzano w przywołanej opinii – ustrój gospodarki odpadami komunalnymi od kilkunastu lat jest oparty o swobodę wolnorynkową i jednocześnie państwo prowadziło aktywną politykę prywatyzacji zakładów komunalnych – inwestorzy mają pełne prawo oczekiwania, że reguły obowiązujące w tym obszarze gospodarki pozostaną podobne, a w każdym razie dotychczasowe inwestycje nie będą narażone na gwałtowne obniżenie wartości ekonomicznej”¹⁸⁹. Tymczasem zagrożenie takie, zdaniem „Lewiatana”, podobnie jak Pracodawców RP, jest realne, gdyż w istocie nowy porządek prawny mimowolnie prowadzi do wywłaszczenia tych przedsiębiorstw i przejęcia wytworzonego przez nich majątku przez gminy, co nie tylko narusza interesy ekonomiczne tych przedsiębiorstw, ale także narusza konstytucyjną zasadę wolności gospodarczej, ale również zasadę zaufania do państwa.

Pomimo krytyki ze strony społecznej, do czego wypadnie odnieść się jeszcze w dalszej części niniejszego opracowania, projekt rządowy stał się obowiązującym prawem i wyznacza rolę i zadania gmin w zarządzaniu gospodarką odpadami. Znowelizowana CPGU pozostanie jednym z głównych punktów odniesienia dalszych rozważań.

3.5 SPOSÓB REALIZACJI OBOWIĄZKÓW GMIN W ZAKRESIE UTRZYMANIA PORZĄDKU I CZYSTOŚCI

W świetle przepisów ustawy z dnia 13 września o utrzymaniu czystości i porządku w gminach art. 3 zadania gminy obejmują:

- tworzenie warunków do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych;
- budowę, utrzymanie i eksploatację infrastruktury odbioru, gromadzenia i przetwarzania odpadów komunalnych;
- tworzenie powszechnego, obejmującego wszystkich właścicieli nieruchomości, systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym zwłaszcza system selektywnej zbiórki odpadów;
- nadzorowania działalności podmiotów odpowiedzialnych za poszczególne dziedziny gospodarki odpadami, w tym odbiór odpadów komunalnych;

dostępne w wersji elektronicznej pod adresem internetowym, PKPP/GL 657/185/2010, Warszawa, 10 grudzień 2010.

¹⁸⁹ Tamże, s. 2.

- udostępnianie wszelkich informacji o funkcjonowaniu systemu gospodarki odpadami na terenie gminy;
- monitoring i krytyczna analiza funkcjonowania gminnego systemu gospodarki odpadami oraz jego poszczególnych segmentów;
- prowadzenie ewidencji urządzeń, instalacji i obiektów związanych z gminnym systemem gospodarki odpadami oraz umów zawartych z profesjonalnymi podmiotami na obsługę zadań w tym zakresie.

Sposób realizacji przez gminy obowiązków w zakresie utrzymania porządku i czystości określają także przepisy rozdziału 3a znowelizowanej CDGU. Łączą one te obowiązki z zadaniami związanymi z gospodarką odpadami. W swoisty sposób ustanawiają one *iunctim* między wymogiem utrzymania porządku i czystości przez władze gminy z realizacją przez nie zadań z zakresu gospodarki odpadami. W świetle przywołanych przepisów, władze gminne zobligowane przede wszystkim do organizacji systemu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, tak zamieszkałych, jak i w drodze odrębnej uchwały, niezamieszkałych, ale takich, na których wytwarza się odpady.

W wypadku, gdy gmina liczy więcej niż 10 tys. mieszkańców, możliwy jest podział na potrzeby takiego systemu na sektory. Organizacja systemu, o którym mowa, obejmuje między innymi:

- zorganizowanie przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (zamieszkałych i ewentualnie niezamieszkałych), albo również nad na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów (w przypadku podziału na gminy na sektory: odrębnie dla każdego z nich);
- zorganizowanie systemu opłat (metoda obliczania, wysokość itp.) za odbiór odpadów od właścicieli nieruchomości i przyjęcie go w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego;
- zawarcie umów z podmiotami wyłonionymi w drodze przetargu na odbiór odpadów od właścicieli nieruchomości.

Zadania gmin w rozważanym obszarze obejmują także tworzenie infrastruktury systemu odbioru i przetwarzania odpadów komunalnych. Art. 3a ust. 1 CDGU obliguje władze tych jednostek samorządowych do budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Wypełnienie tego obowiązku, zgodnie z dyspozycją tego przepisu, obejmuje:

- przeprowadzenie przetargu na wybór podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych;

- lub dokonanie wyboru podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, na zasadach określonych w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym¹⁹⁰;
- dokonanie wyboru podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, na zasadach określonych w ustawie z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi¹⁹¹.

Docelowo w perspektywie średnioterminowej gminy, do 31 grudnia 2020 roku, realizując powyższe zadania, zobligowane są ustawowo (art.3b OGU), do osiągnięcia następujących wskaźników:

- poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w wysokości co najmniej 50% wagowo;
- poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych w wysokości co najmniej 70% wagowo.

OGU określa również i inne wskaźniki docelowe charakteryzujące efektywność gminnej gospodarki odpadami. Generalnie, w świetle tych wskaźników, gminy zmierzać mają do regulacji ogólnej masy odpadów wytwarzanych na jej terenie oraz zwiększenia ogólnej masy odpadów kierowanych do recyklingu. Poziom tych wskaźników to miara ewaluacji skuteczności i efektywności gminnej gospodarki odpadami.

Kształtując system gospodarki odpadami na swoim terenie, gminy muszą przestrzegać ustaleń zawartych w Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami, a zwłaszcza w Uchwale o wykonaniu WPGO podejmowanej przez Sejmik Województwa, która jest aktem prawa miejscowego. Dokument ten określa podział województwa na regiony, dla których przypisane są konkretne instalacje przeznaczone do zagospodarowania odpadów komunalnych zmieszanych oraz odpadów zielonych odbieranych z terenu danego regionu. Tym samym przedsiębiorstwa odbierające odpady zobowiązane są do przekazywania odpowiednich frakcji odpadów do wskazanych instalacji. Jest to znacząca różnica w stosunku do przepisów wcześniej obowiązujących, które dawały odbiorcy odpadów wolny wybór w zakresie instalacji do której będzie on przekazywał odpady, pod warunkiem spełniania przez odbiorcę odpadów wymagań określanych przepisami prawa. W takim systemie podmioty działające na rynku usług odbioru odpadów mogły poszukiwać bardziej efektywnych lub innowacyjnych

¹⁹⁰ Dz. U. z 2009 r. nr 19, poz. 100 z późn. zm.

¹⁹¹ Dz. U. z 2009 r. nr 19, poz. 101 z późn. zm.

instalacji zagospodarowania odpadów, aby zbudować na tym swoją przewagę konkurencyjną. Odgórne narzucenie konkretnych instalacji w obecnym stanie prawnym praktycznie uniemożliwia przedsiębiorstwom odbierającym odpady zdobycie przewagi konkurencyjnej w zakresie zagospodarowania odpadów, gdyż wszyscy uczestnicy lokalnego rynku mają nakazany ten sam sposób postępowania z odbieranymi odpadami. Wymusza to na firmach podejmowanie innych działań zwiększających własną konkurencyjność w celu pozytywnego zróżnicowania swojej oferty względem konkurencji.

ROZDZIAŁ 4

**WPLYW POLITYKI KONCESYJNEJ
NA SWOBODĘ DZIAŁANIA PRZEDSIĘBIORSTW FUNKCJONUJĄCYCH
W SEKTORZE GOSPODARKI ODPADAMI**

Koncesje we współczesnych gospodarkach są reglamentacją określonego katalogu działalności gospodarczej dokonywanej przez państwo. Wprowadza się je tylko wówczas, gdy działalność dotyczy bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa lub istotnego interesu publicznego. Zazwyczaj obszar, który obejmują był monopolem państwa. Koncesjonariusz jako podmiot administracji publicznej jest obowiązany nie tylko do realizowania swoich potrzeb, ale również przestrzegania interesu publicznego. Organ koncesyjny, wydając zgodę ogranicza swobodę działalności gospodarczej, podając określone zasady jej wykonywania. Zgodnie z art. 5 z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej organ koncesyjny zarządza przetarg, którego przedmiotem jest udzielenie koncesji, wówczas gdy liczba przedsiębiorców spełniających warunki udzielenia koncesji i dających rękojmię prawidłowego wykonywania działalności objętej koncesją jest większa niż liczba koncesji przewidzianych do udzielenia.

Wszelkie ingerencje w swobodę działalności gospodarczej są przeciwne istocie gospodarki wolnorynkowej, która opiera się najogólniej rzecz biorąc, na wolnej grze sił i podmiotów rynkowych, czyli przedsiębiorców i przedsiębiorstw korzystających z konstytucyjnie gwarantowanej wolności gospodarczej. Z ważnych względów społecznych bądź politycznych (na przekonaniu tych, którzy takie decyzje podejmują) przy zachowaniu obowiązujących w tej mierze reguł i zasad, wolność tę można ograniczyć.

Gospodarka odpadami jest obszarem, gdzie tego typu ważne względy społeczne pojawiają się często, na przykład: utrzymanie ładu i porządku na obszarach objętych osadnictwem, jako warunku nieodzownego dla zachowania bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego oraz ekologicznego obywateli, stanowią przesłankę ograniczenia swobody działalności gospodarczej w tym obszarze aktywności i objęcie go regulacjami gwarantującymi, iż wskazany cel zostanie osiągnięty. Innymi słowy, ta część gospodarki odpadami, która dotyczy odbioru odpadów komunalnych od ich wytwórców, ze względu na konstytucyjną aksjologię wyznaczającą w hierarchii ważności praw konstytucyjnych szeroko

pojętemu bezpieczeństwu obywateli rangę wyższą aniżeli wolności gospodarczej¹⁹², objęta została regulacjami prawnymi tę wolność ograniczającymi.

Cechą dystynktywną gospodarki regulowanej jest ustanowienie nieprzekraczalnych ram prawnych dla konkurowania między podmiotami gospodarczymi prowadzącymi działalność w tym obszarze. Konkurencja dotyczy bardziej dostępu do możliwości prowadzenia takiej działalności, aniżeli samej działalności. Mogą ją bowiem realnie prowadzić podmioty, które uzyskały prawną możliwość jej prowadzenia, a więc koncesję lub zezwolenie, albo też uzyskały zamówienie na wykonanie określonych czynności i zadań w trybie zamówień publicznych. Ta ostatnia okoliczność jest zasadniczym wyznacznikiem ram konkurowania w zakresie odbioru odpadów od jej wytwórców w trybie określonym przepisami CDGU. W przypadku podmiotów koncesjonowanych lub posiadających zezwolenie na prowadzenie działalności konkurencja występuje zarówno na poziomie procesu koncesyjnego (o udzielenie zezwolenia), jak i już na poziomie pokoncesyjnym, (po uzyskaniu) zezwolenia, ponieważ reglamentacja w gospodarce nie może prowadzić do tworzenia monopolii. W przypadku przedsiębiorstw prowadzących działalność w zakresie odbioru odpadów od wytwórców komunalnych, konkurencja występuje tylko na etapie udzielania zamówienia publicznego.

Po rozstrzygnięciu przetargu jego zwycięzca w praktyce staje się w danej gminie czy też na wyznaczonym przez nią obszarze monopolistą, którego działalność podlega kontroli i ocenie podmiotu udzielającego zamówienia, a więc gminy. Warunki konkurowania na odbiór odpadów od wytwórców komunalnych są ograniczane czy wręcz upośledzane przez praktyki jednostek gminnych. Starają się one zachować dominującą pozycję podmiotów

¹⁹² Doktryny praw człowieka na czele hierarchii stawiają wolność. Realne systemy konstytucyjne kształtowane przez polityków, odwołujących się do doktryn bezpieczeństwa kwestię, która z wartości jest prymarna: wolność czy bezpieczeństwo, rozstrzygają na rzecz tej pierwszej. Wybitny politolog i teoretyk bezpieczeństwa państwowego rozstrzygnięcie to uzasadnił w sposób następujący: „W powodzi hasel w rodzaju «po pierwsze gospodarka» lub «po pierwsze człowiek», szybko zapominamy, że fundamentem tego wszystkiego, co «po pierwsze» jest bezpieczeństwo. Jest ono pierwotną, egzystencjalną potrzebą, grup społecznych, wreszcie państw. Idzie przy tym nie tylko o przetrwanie integralności czy niezawisłości, lecz także o bezpieczeństwo rozwoju, który zapewnia ochronę i wzbogacenie tożsamości jednostki czy narodu. Owo bezpieczeństwo zależy od tego, co dzieje się wokół nas, od środowiska zewnętrznego, z którego mogą pochodzić ewentualne zagrożenia, zależy także od nas samych – naszego zdrowia i gotowości sprostowania takim zagrożeniom”. R. Kuźniar, *Po pierwsze bezpieczeństwo*, „Rzeczpospolita” 1996, 9 stycznia. Stanowisko to znajduje odzwierciedlenie w piśmiennictwie dotyczącym teorii bezpieczeństwa. W. Pokruszyński (*Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej, Józefów 2010, s.33), by posłużyć się konkretnym przykładem, prezentuje pogląd, iż istota państwa liberalno-prawnego, a taki model jest realizowany w Polsce, „polega na podejmowaniu starań na rzecz bezpieczeństwa, przestrzegania prawa i wolności jednostek”. Bezpieczeństwo zatem znajduje się u podstaw realności i skuteczności gwarancji dla innych wartości, w tym także i wolności. W tym należy upatrywać uzasadnienia dla praktyki ograniczania wolności, w tym gospodarczej, o ile zgodna jest ona z konstytucyjną zasadą proporcjonalności.

spełniających profesjonalne wymagania do prowadzenia działalności na obszarze gospodarki odpadami, ale są powiązane z jednostkami gminnymi, skłonnyymi do faworyzowania ich w procesie przetargowym. Praktyki takie nie są bynajmniej hipotetyczne, ale mają w praktyce miejsce.

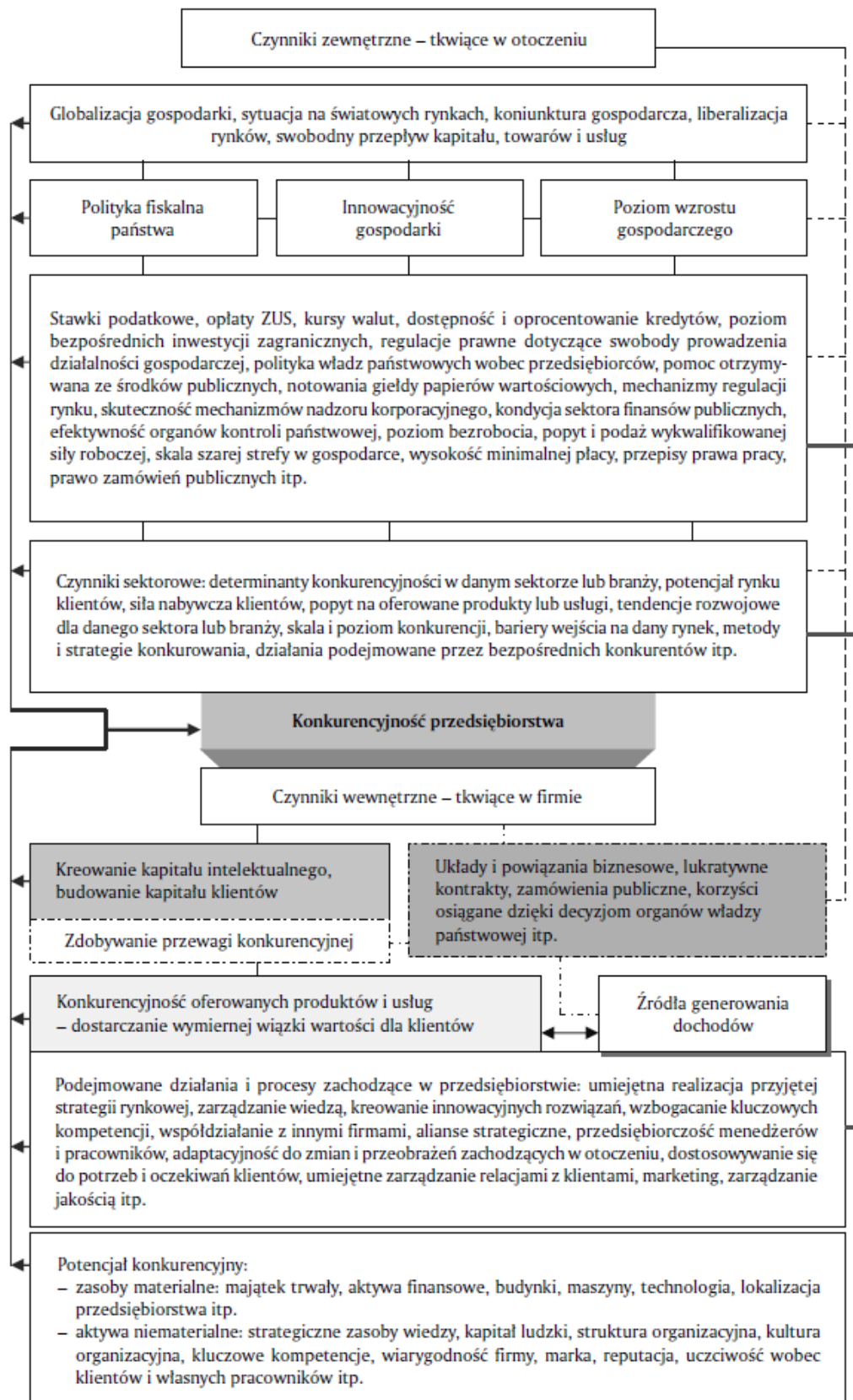
4.1 GOSPODARKA ODPADAMI JAKO OBSZAR GOSPODARKI REGULOWANEJ

W obszarze gospodarki odpadami jest koncesjonowana większość rodzajów działalności, w tym: transport odpadów, zbieranie odpadów, przetwarzanie odpadów, odbieranie odpadów komunalnych na terenie danej gminy.

Transport odpadów odbywa się na podstawie zezwoleń, ale jest to okres przejściowy. Zezwolenia zostaną zastąpione wpisem do rejestru działalności regulowanej. Zezwolenia na prowadzenie zbiórki odpadów wydaje starosta właściwy ze względu na miejsce zbierania odpadów. Decyzje na przetwarzanie odpadów wydaje marszałek właściwy dla miejsca, w którym to przetwarzanie jest prowadzone. Odbiór odpadów odbywa się na podstawie wpisu do rejestru działalności regulowanej prowadzonej w poszczególnych gminach i miastach.

Występowanie barier konkurencyjności jest wyrazem ograniczeń wolności ekonomicznej w ogóle. Tym lepsze zatem występują warunki rozwoju przedsiębiorstw, im większa wolność ekonomiczna. Skuteczność przedsiębiorstw w korzystaniu z wolności ekonomicznej, a więc tworzenie optymalnych przesłanek wewnętrznych dla zbudowania własnej przewagi konkurencyjnej, w pełni zależy od nich samych. Dużo mniejszy (o ile w ogóle, jeżeli pominiemy mechanizmy lobbingowe), mają one wpływ na kształtowanie zewnętrznych, które odgrywają istotną rolę w kształtowaniu interesującego nas modelu gospodarki regulowanej (ryнку regulowanego). Okoliczność ta została silnie wyeksponowana w modelu konkurencyjności przedsiębiorstw zaproponowanym przez W. Walczaka (rysunek 7).

Czynniki konkurencyjności przedsiębiorstwa



Źródło: W. Walczak, *Analiza czynników wpływających na konkurencyjność przedsiębiorstw*, „e-mentor” 2010, nr 12, s. 8.

Walczak zwraca uwagę na następujące cechy dystynktywne, stanowiące novum w stosunku do ujęć wcześniejszych¹⁹³:

1. Procesowe ujęcie konkurencyjności przedsiębiorstw, będące pochodną „synergicznego oddziaływania zintegrowanej wiązki wzajemnie połączonych ze sobą czynników zewnętrznych i wewnętrznych oraz podejmowanych przez przedsiębiorstwo działań”.
2. Zależność konkurencyjności od uwarunkowań wewnątrzsektorowych, pozostających w ścisłym związku z sytuacją gospodarczą kraju oraz koniunkturą na rynkach światowych.
3. Zależność swobody podejmowania przez przedsiębiorstwo działań zmierzających do podniesienia poziomu własnej konkurencyjności od wiązki czynników oddziałujących na nie z otoczenia.
4. Zdobywanie przewagi konkurencyjnej to także efekt oddziaływań pozostających poza sferą gospodarki, czyli układów i powiązań polityczno-biznesowych, pozwalających jednym kosztem drugich uzyskiwanie dzięki lukratywnych zleceń czy zamówień publicznym, dzięki którym zwiększają własny potencjał konkurencyjny, który znajduje bezpośrednie na przewagę konkurencyjną.

Zidentyfikowane przez W. Walczaka czynniki wpływające na konkurencyjność przedsiębiorstw wydają się być najbardziej adekwatne dla modelu rynku regulowanego, a więc takiego, na którym swoboda konkurowania jest, adekwatnie do konstytucyjnej zasady proporcjonalności, ograniczana ze względu na ważne przesłanki ekologiczne i społeczne. Model ten bowiem w sposób szczególny pokazuje wagę oddziaływania na przedsiębiorstwa czynników znajdujących się w ich otoczeniu politycznym, prawnym i instytucjonalnym. Regulacje prawne wydają się w tej sytuacji wręcz determinantą pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstwa. Tego rodzaju czynniki, jak się zakłada, ograniczają zatem w wysokim stopniu zakres swobody konkurowania przedsiębiorstw funkcjonujących na rynku odpadów komunalnych, a tym samym osłabiają wagę zasady konkurencji, jako fundamentalnej dla gospodarki rynkowej. Jednym z zasadniczych celów niniejszego opracowania jest identyfikacja i opis tego rodzaju ograniczeń, zniwelowanie których pozostaje poza zasięgiem możliwości przedsiębiorstw prowadzących swoją działalność na rynku odpadów komunalnych.

Kluczowe w tym momencie stają się pytania o prawnokonstytucyjne uzasadnienie dla ograniczeń, o jakich jest mowa, oraz ich ekonomiczny sens. Do drugiej z wymienionych kwestii wypadnie powrócić w dalszej części niniejszego opracowania. W tym miejscu nieco uwagi poświęcimy tej pierwszej. Rudymmentarnym uzasadnieniem dla ograniczania

¹⁹³ W. Walczak, *Analiza czynników...*, op. cit., s. 8.

konstytucyjnie gwarantowanej wolności gospodarczej jest to, że nie ma ona, jak wiele innych wartości tego typu, charakteru absolutnego i może ze względu na wspomniany ważny interes społeczny ograniczana¹⁹⁴. W systemie konstytucyjnym państwa prawnego zakres ograniczeń jest wszakże ściśle określony, a wyznacznikiem tych ograniczeń jest konstytucyjna zasada proporcjonalności, określana w doktrynie prawa konstytucyjnego także „zakazem nadmiernej ingerencji”. Z nadmierną ingerencją mamy do czynienia wówczas, gdy zastosowane przez ustawodawcę środki ograniczające określone prawa i wolności „kolidują z uzasadnionymi interesami obywatela”¹⁹⁵. Zgodnie z linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego treść zasady proporcjonalności obejmuje¹⁹⁶:

- stosowanie środków, które umożliwiają skuteczną realizację zamierzonych celów;
- stosowanie środków niezbędnych, tzn. środków najmniej uciążliwych dla jednostki;
- zachowanie odpowiedniej proporcji między korzyścią, którą przynoszą zastosowane środki a ciężarem nałożonym na jednostkę.

Generalnie zatem zasada proporcjonalności oznacza praworzędne, w jak najmniejszym stopniu naruszające uzasadnione interesy obywateli, zastosowanie środków ograniczających ich prawa i wolności. Musi ono przy tym spełniać kryterium właściwych proporcji między korzyściami jaki przynoszą ograniczenia a ich dolegliwością dla obywateli. Z zasady państwa liberalnego, koncentrującego się na gwarancjach praw i wolności jednostki, w sposób oczywisty wynika imperatyw, aby nie stosować środków, korzyści z których są niewspółmierne do dolegliwości, jakie z tytułu ich stosowania wynikają dla obywateli.

Zasada proporcjonalności w odniesieniu do konstytucyjnej gwarancji wolności gospodarczej została sformułowana w art. 22 Konstytucji RP, zgodnie dyspozycją którego ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”. Zgodnie z dyspozycją tej normy konstytucyjnej, wyjątki od zasady wolności gospodarczej są „dopuszczalne tylko wtedy, gdy wolność działalności gospodarczej narusza interesy, chronione przez ustawodawcę. Z kolei ustawodawca, aby w uzasadnionych przypadkach skorzystać ze swoich prerogatyw i ograniczyć wolność działalności gospodarczej w danej dziedzinie gospodarki, musi zawrzeć te ograniczenia w ustawach, ustanawiając odpowiednie sposoby reglamentacji”¹⁹⁷.

¹⁹⁴ C. Kosikowski, *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, PWN, Warszawa 2000, s. 167-168.

¹⁹⁵ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa 2007, s. 64-65.

¹⁹⁶ Wyrok z dnia 28 czerwca 2000 roku, sygn. akt K 34/99, Dz. U. z 2000 r. nr 39, poz. 462.

¹⁹⁷ J. Paczocha, *Reglamentacja gospodarki w latach 1989 – 06.2003 wraz z suplementem*, s. 3, artykuł dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: <http://www.batory.org.pl/doc/paczocha.pdf>

Zastosowanie w gospodarce instrumentów regulacyjnych oznacza objęcie danej sfery reglamentacją. Za pomocą reglamentacji chroni się najczęściej następujące dobra¹⁹⁸:

- interesy polityczne państwa;
- prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego;
- wyczerpywalne zasoby naturalne;
- zasady współżycia społecznego;
- interesy konsumentów;
- interesy gospodarcze państwa;
- wolna konkurencja.

Istotą reglamentacji jest zatem ograniczenie swobody działania podmiotów prawa w określonych dziedzinach. Oznacza ona ograniczenie swobody działania przedsiębiorców zarówno w procesie produkcji (świadczenia usług), jak i wymiany, w celu ochrony interesu obywateli oraz interesu gospodarczego państwa. Z punktu widzenia prawa reglamentacja wyraża kompetencje do określonej przepisami prawa ingerencji organów administracji w sferę realizacji gospodarczo istotnych praw podstawowych, w tym w wolności gospodarczych¹⁹⁹. Formami reglamentacji są koncesje i zezwolenia (w tym licencjonowanie), niekiedy traktowane jako pojęcia tożsame. W istocie są to pojęcia o różnym zakresie znaczeniowym. O ile bowiem koncesja jest formą rezygnacji przez państwo z gwarantowanego mu przez prawo monopolu w danej dziedzinie na rzecz przedsiębiorcy (grupy przedsiębiorców), który otrzymuje przyzwolenie na podjęcie określonej działalności gospodarczej, o tyle zezwolenie oznacza potwierdzenie przez uprawniony organ administracji państwowej lub samorządowej, że przedsiębiorca spełnia – stawiane przez prawo – warunki podjęcia działalności wymaganej posiadania zezwolenia²⁰⁰.

Generalnie rzecz biorąc, koncesja ogranicza swobodę podmiotu gospodarczego w granicach określonych koncesją, wydaną na podstawie przepisów obowiązującego prawa, przy czym, zgodnie ze wspomnianą wcześniej dyspozycją art.22 Konstytucji RP, musi to być akt prawny rangi ustawowej. Problematykę koncesjonowania regulują przepisy rozdziału 4 SDGU, dotyczącego reglamentowanej działalności gospodarczej. Zostały tam wymienione wraz ze wskazaniem aktów prawnych zawierających regulacje szczegółowe, wszystkie

¹⁹⁸ Szerzej na ten temat patrz m. in.: T. Kocowski, *O zezwoleniach policyjnych i reglamentacjach*, [w:] *Między tradycją a przyszłością prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, J. Supernat (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 348-358.

¹⁹⁹ E. Bieniek-Koronkiewicz, J. Sieńczyło-Chlabicz, *Reglamentacja działalności gospodarczej w ustawie prawo działalności gospodarczej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2000, czerwiec, s. 29.

²⁰⁰ C. Kosikowski, *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, Lexis Nexis, Warszawa 2002, s. 47-49.

obszary działalności reglamentowanej, czyli działalności wymagające uzyskania koncesji lub uzyskania zezwolenia (licencji). Zwrócić w tym kontekście należy uwagę na art. 74 SGDU, zgodnie z którym we wszystkich sprawach nieuregulowanych przepisami jej rozdziału 4, zastosowanie mają przepisy ustaw określających wykonywanie działalności gospodarczej na podstawie wpisu do rejestru działalności regulowanej. Można w związku z powyższym przyjąć, iż koncesji udziela się na produkcję dóbr lub świadczenie usług, podczas, gdy zezwolenia udziela się na także na prowadzenie innych form działalności reglamentowanej, na przykład handlu wyrobami reglamentowanymi.

Zwrócić należy w tym kontekście uwagę, iż wprowadzając ograniczenia wolności ekonomicznej, a co za tym idzie także ograniczenia konkurencji i konkurencyjności, powinno się tworzyć prawne i instytucjonalne warunki przestrzegania przez uczestników rynku reguł konkurencji. Skuteczność państwa w tym zakresie jest jednym z istotnych wyznaczników konkurencyjności gospodarki narodowej jako całości, ale również jednym z kluczowych warunków jej sprawnego funkcjonowania. O sprawnym funkcjonowaniu gospodarki można mówić między innymi wówczas, gdy wszyscy uczestnicy rynku mają względnie równe warunki działania. Zastosowanie w gospodarce instrumentów regulacyjnych, określających warunki funkcjonowania wszystkich uczestników danego rynku narodowego, oznacza objęcie danej sfery reglamentacją.

Istotą reglamentacji jest zatem ograniczenie swobody działalności gospodarczej w określonych dziedzinach, ze względu na istotny interes publiczny. Oznacza ona ograniczenie swobody działania wszystkich przedsiębiorców zarówno w procesie produkcji (świadczenia usług), jak i wymiany w celu ochrony interesu obywateli oraz interesu gospodarczego państwa. Z punktu widzenia prawa, reglamentacja wyraża kompetencje do określonej przepisami prawa ingerencji organów administracji w sferę realizacji gospodarczo istotnych praw podstawowych, w tym w wolności gospodarczej²⁰¹. Formami reglamentacji, na które napotykać przedsiębiorcy niezależnie od skali prowadzonej przez nich działalności, są koncesje i zezwolenia (w tym licencjonowanie), niekiedy traktowane jako pojęcia tożsame. W istocie zakres znaczeniowy obu tych pojęć nie jest tożsamy. Różnice między oboma sposobami reglamentacji są następujące²⁰²:

- koncesja – forma rezygnacji z monopolu państwa na rzecz przedsiębiorcy, który otrzymuje przyzwolenie na podjęcie określonej działalności gospodarczej; przyznawanie koncesji ma charakter uznaniowy; koncesjonowanie występuje tylko w tych dziedzinach

²⁰¹ E. Bieniek-Koronkiewicz, J. Sieńczyło-Chlabicz, *Reglamentacja działalności gospodarczej w ustawie prawo działalności gospodarczej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2000, czerwiec, s. 29.

²⁰² C. Kosikowski, *Koncesje...*, op. cit., s. 47-49.

gospodarki, które mają szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa lub obywateli lub jest wprowadzane ze względu na inny ważny interes publiczny;

- zezwolenie na podjęcie działalności gospodarczej – oznacza potwierdzenie przez uprawniony organ, że przedsiębiorca spełnia – stawiane przez prawo – warunki podjęcia reglamentowanej działalności; zezwolenie nie ma charakteru uznaniowego; spełnienie wymogów określonych w przepisach oznacza uzyskanie zezwolenia.

Źródłem ograniczenia konkurencyjności nie jest wszakże nie tylko regulacyjna działalność państwa, ale także dynamika realnych procesów gospodarczych oraz szkodliwe z punktu widzenia swobody konkurencji praktyki uczestników rynku. Rolą państwa jest między innymi zapobieganie niedozwolonym praktykom konkurencyjnym i skutecznie z nimi walczyć. Wspomnieć w tym miejscu należy zwłaszcza o dwojakiego rodzaju praktykach, będących przedmiotem szczególnego zainteresowania funkcjonujących we wszystkich państwach realizujących model gospodarki rynkowej, organów antymonopolowych. Chodzi o zakazane porozumienia i nadużywania pozycji dominującej.

- **Zakazane porozumienia**

Jednym z takich zakazanych porozumień jest kartel. W szerokim rozumieniu mianem tym określa się porozumienie pomiędzy przedsiębiorcami, które narusza prawo konkurencji²⁰³, ale na ogół pod pojęciem tym, określanym również jako „porozumienie kartelowe”, rozumie się znowę konkurentów [...] w sprawie ustalenia cen towarów, podziału rynku lub ograniczenia wielkości produkcji²⁰³. Są one groźne dla gospodarki, „gdyż z uwagi na ich tajny charakter oraz długotrwały okres oddziaływania powodują trwałe zniekształcenie konkurencji na danym rynku²⁰⁴. W świetle art. 101 ust. 1 TUE „niezgodne ze wspólnym rynkiem i zakazane są wszelkie porozumienia między przedsiębiorstwami, wszelkie decyzje związków przedsiębiorstw i wszelkie praktyki uzgodnione, które mogą wpływać na handel między państwami członkowskimi i których celem lub skutkiem jest zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji wewnątrz wspólnego rynku, a w szczególności te, które polegają na: a) ustalaniu w sposób bezpośredni lub pośredni cen zakupu lub sprzedaży albo innych warunków transakcji; b) ograniczaniu lub kontrolowaniu produkcji, rynków, rozwoju technicznego lub inwestycji; c) podziale rynków lub źródeł zaopatrzenia; d) stosowaniu wobec partnerów handlowych nierównych warunków do świadczeń równoważnych i stwarzaniu im przez to niekorzystnych warunków konkurencji; e) uzależnianiu zawarcia

²⁰³ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: UOKiK), *Prawo konkurencji. Podstawowe pojęcia*, Warszawa 2007, s. 15.

²⁰⁴ Tamże, s. 15.

kontraktów od przyjęcia przez partnerów zobowiązań dodatkowych, które ze względu na swój charakter lub zwyczaje handlowe nie mają związku z przedmiotem tych kontraktów”. Z przepisu tego wywodzi się na potrzeby doktryny nauk ekonomicznych typologię zakazanych porozumień. Do najważniejszych porozumień tego typu zalicza się²⁰⁵:

- porozumienia ustalające ceny i warunki handlowe, określane również jako zmony cenowe, dotyczące zarówno bezpośredniego ustalania cen, jak ustalania pośredniego, poprzez przyjmowanie ustaleń co do stosowanych marż, rabatów, warunków płatności, zasad kalkulowania cen, data wprowadzania podwyżek²⁰⁶;
- porozumienia ograniczające produkcję, zbył i rozwój, dotyczące przede wszystkim ustalania limitów produkcyjnych celem utrzymania dotychczasowej struktury rynku i wynikających z tego korzyści dla podmiotów zawierających tego rodzaju porozumienie;
- porozumienia mające na celu podział rynku lub źródeł zaopatrzenia, polegające na przypisaniu sygnatariuszom takiego porozumienia określonej części rynku (bądź procentowego w nim udziału), poprzez ustanowienie dla każdego z nich limitów sprzedaży lub dostawy, podział klientów lub dostawców;
- porozumienia dyskryminacyjne, polegające na skoordynowanym stosowaniu przez sygnatariuszy takiego porozumienia wobec partnerów handlowych nierównych warunków tych samych świadczeń;
- porozumienia wiązane, uzależniające zawarcie kontraktów z danymi partnerami handlowymi od spełnienia dodatkowych świadczeń niemających związku z tym kontraktem. Zakazane porozumienia mogą mieć charakter poziomy, horyzontalny (między konkurentami, działającymi na tym samym szczeblu, na przykład porozumienia produkcyjne) albo pionowy, wertykalny (między nie-konkurentami, działającymi na różnych szczeblach, na przykład na przykład porozumienia dystrybucyjne)²⁰⁷.

²⁰⁵ Deloitte, *Analiza najbardziej charakterystycznych (precedensowych) spraw w dziedzinie porozumień ograniczających konkurencję w tym porozumień dystrybucyjnych (postępowanie Komisji bądź organów wspólnotowych lub krajowych)*. Wersja 2.0., 11 lipca 2007, s. 4.

²⁰⁶ Porozumienia kartelowe, jak się zwraca się uwagę, zawierają w swojej istocie zaprzeczenie elementarnych zasad, na których opiera się gospodarka rynkowa. „Wolność gospodarowania i swoboda umów – pisze T. Skoczny – mogą być także podstawą działań grupowych (kolektywnych), które w ostatecznym rachunku prowadzą do zaprzeczenia tych wolności”. K. Przypek, *Praktyki cenowe ograniczające konkurencję w Polsce i w Unii Europejskiej*, „ZNZE WSiZ” 2006, nr 1, s. 78.

²⁰⁷ Deloitte, *Analiza najbardziej charakterystycznych...*, op. cit., s. 6-7.

Co do zasady, zgodnie z dyspozycją art.101 ust.2 TUE, porozumienia i decyzje, do których odnoszą się jego przepisy, są nieważne z mocy prawa. Identycznie zakazane porozumienia traktowane są przez polskie prawo antymonopolowe²⁰⁸.

- **Nadużywanie pozycji dominującej**

W świetle definicji UOKiK pozycję dominującą ma przedsiębiorca wówczas, gdy „dysponuje taką siłą rynkową, że nie jest uzależniony od kontrahentów, konkurentów, a nawet konsumentów”²⁰⁹. Skrajnym przypadkiem pozycji dominującej jest monopol, to znaczy sytuacja, w której na danym rynku działa tylko jeden przedsiębiorca. W świetle przepisów UOKiK przedsiębiorca nie musi posiadać całkowitego udziału w rynku, aby uchodził za dominanta. Ustawodawca zawarł w powołanej ustawie domniemanie, iż przedsiębiorca, którego udział w rynku przekracza 40% może uchodzić za posiadającego pozycję dominującą²¹⁰. W doktrynie prawa antymonopolowego, odwołującej się tak do unormowań prawa wspólnotowego, jak i polskiego prawa krajowego, rozróżnia się tak indywidualną pozycję dominującą, rozumianą tak, jak w przytoczonej powyżej definicji UOKiK, jak wspólną (kolektywną) pozycję dominującą. W tym drugim przypadku przez pozycję dominującą rozumie się „taką siłę rynkową określonych przedsiębiorców (członków oligopolu), dzięki której mogą oni działać w znacznym stopniu niezależnie od pozostałych konkurentów, kontrahentów i konsumentów, a także mają możliwość zapobiegania skutecznej konkurencji na danym rynku (inaczej mówiąc, przedsiębiorcy ci nie są poddani znaczącej presji konkurencyjnej, także tej wynikającej ze strony potencjalnych konkurentów oraz ze strony równoważącej siły nabywczej). Równocześnie konstytutywną cechą wspólnej pozycji dominującej jest to, że wspomniani wyżej przedsiębiorcy (członkowie oligopolu), dzięki istniejącym pomiędzy nimi wzajemnym powiązaniom, przyjmują na rynku wspólną politykę (tzn. postępują na rynku w ten sam sposób). Te zaś wzajemne powiązania pomiędzy nimi mogą mieć charakter formalnych umów, udziałów kapitałowych, nieformalnych uzgodnień lub też mogą występować w postaci świadomego, antykonkurencyjnego paralelizmu (cichej koordynacji), przy czym dla ustalenia występowania pozycji dominującej kluczowe znaczenie ma trwałość tego rodzaju powiązań. Posiadanie pozycji dominującej nie jest zakazane, bo równoznaczne byłoby to z zakazywaniem przedsiębiorstwom rozwijania się, zwiększania swojej pozycji na rynku czy też zdobywania przewagi konkurencyjnej, co należy do

²⁰⁸ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej: OKKU), art. 6, Dz. U. z 2000 r. nr 50, poz. 331 z późn. zm.

²⁰⁹ UOKiK, *Zmowy cenowe*, Warszawa 2009, s. 6.

²¹⁰ Tamże, s. 6.

rudymenarnych celów konkurencji. Prawo zakazuje jedynie nadużywania pozycji dominującej. Zakaz taki zawiera art. 9 ust. 1 OKKU. W ustawie tej (art. 9 ust. 2) jako nadużywanie pozycji dominującej uznaje się między innymi bezpośrednio lub pośrednio narzucanie nieuczciwych cen, w tym cen nadmiernie wygórowanych albo rażąco niskich, odległych terminów płatności lub innych warunków zakupu albo sprzedaży towarów, ograniczenie produkcji, zbytu lub postępu technicznego ze szkodą dla kontrahentów lub konsumentów; czy też przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Ograniczenia konkurencji, niezależnie od tego jakie są ich źródła, osłabiają konkurencyjność podmiotów gospodarczych uczestniczących w konkurencji rynkowej. Skutek ten pojawia się w tym wymiarze rzeczywistości gospodarczej, czy też ściślej do poziomu procesów gospodarczych, których dany proces jest częścią.

W świetle powyższych uwag uznać należy, iż gospodarka odpadami w zakresie, w jakim jest przedmiotem naszego zainteresowania, należy do obszaru gospodarki regulowanej, czyli podlegających dozwolonym konstytucyjnie prawnym ograniczeniom, ustanawianych zgodnie z zasadą proporcjonalności. Prowadzenie działalności gospodarczej w obszarze najszerzej pojętej gospodarki odpadami, uregulowanej w OGU, wymaga koncesji lub zezwoleń, natomiast w przypadku najbardziej nas interesującego jej segmentu, jakim jest odbiór odpadów komunalnych, w ramach realizacji przez gminy obowiązków wynikających CDGU, wymaga od podmiotu gospodarczego uzyskania zamówienia w trybie zamówień publicznych. Na czas obowiązywania wyników przetargu w gminach powstaje faktyczny monopol przedsiębiorstwa, którego ofertę w tym trybie uznano za najlepszą, co może być źródłem zagrożeń dla porządku i czystości w gminach ich władze w sposób nieskuteczny kontrolują i oceniają działalność przedsiębiorstwa, któremu na podstawie wyników przetargu powierzono ustawowe zadania w tym zakresie, bądź gdy mają miejsce nieuczciwe praktyki prowadzące de facto do dalszych, pozaprawnych ograniczeń swobody działalności na rynku reglamentowanym. Polem ich ujawniania się może być w przypadku interesującej nas działalności na rynku odpadów komunalnych konkurowanie o uzyskanie zamówienia publicznego. Mogą one mieć formę zakazanych porozumień, mających na celu zapewnienie dostępu do zamówienia, określonego podmiotowi gospodarczemu, bądź też specyficznego nadużywania pozycji dominującej, nie przez któryś z podmiotów uczestniczących w przetargu, ale władz gminnych, jak sygnalizowano, zainteresowanych ze względu na określone więzi łączące je z któryś z przedsiębiorstw ubiegających się o uzyskanie zamówienia, do faworyzowania go. Niesie to ze sobą, jak będzie jeszcze mowa w następnym

podrozdziale, groźbę wytworzenia się w danej gminie monopolu na odbiór odpadów komunalnych, do czego w istotnym stopniu przyczynić się mogą same, zobligowane do przestrzegania reguł praworządności, władze gminne, ulegające pokusie nadużywania pozycji dominującej jako zamawiający w procesie przetargowym. Tym ważniejsza w obliczu tego rodzaju zagrożeń jest skuteczność kontroli przebiegu procedur przetargowych ze strony Urzędu Zamówień Publicznych oraz przestrzegania reguł konkurencji przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

4.2 KONKURENCJA W DZIEDZINIE GOSPODARKI ODPADAMI W RAMACH UDZIELANYCH KONCESJI

Specyfika gospodarki odpadami komunalnymi z punktu widzenia konkurencji wynika przede wszystkim z okoliczności, iż konkurencja między podmiotami gospodarczymi prowadzącymi działalność w tym obszarze, nie dotyczy samej działalności, ale oferty na sposób, jakość, koszty prowadzenia, czyli spełnienie wszelkich oczekiwań, jakie pod adresem potencjalnych beneficjentów zamówienia publicznego dotyczącego odbioru odpadów komunalnych formułuje zamawiający w ogłoszeniu o przetargu. Po rozstrzygnięciu przetargu zwycięzca staje się swego rodzaju monopolistą, tj. jedynym podmiotem legalnie prowadzącym działalność w zakresie odbioru odpadów komunalnych na terenie danej gminy. Tego rodzaju sytuacja jest wynikiem wejścia w życie OGU, która zniosła w obszarze gospodarki odpadami reguły rynkowe, przekształcając ją w obszar gospodarki regulowanej.

Taki stan rzeczy wywołuje kontrowersje i uwagi krytyczne tak wśród prawników, jak i w środowiskach reprezentujących głównych interesariuszy rynku odpadów komunalnych. Przytaczano wcześniej opinie zgłaszane w okresie prac nad omawianymi zmianami przez środowiska pracodawców, podnoszących zarzuty o uleganie przez ustawodawcę bezkrytycznej fascynacji „władztwem samorządowym”, w wyniku czego zostały naruszone realne interesy ekonomiczne prywatnych firm, które zostały pozbawione prawa własności do dóbr wytworzonych w okresie wielu lat uczestnictwa w rządzącej się w zasadzie regułami wolnorynkowymi, choć pod auspicjami gmin, gospodarce odpadami komunalnymi. Dalsze zmiany w stanie prawnym w odniesieniu do gospodarki komunalnej wprowadzone nowelizacją CPGU spowodowały, iż nastąpił w tej mierze regres: reguły wolnego rynku zostały w gospodarce odpadami zastąpione zasadami rynku regulowanego. To kolejny wątek zarzutów pod adresem obecnie obowiązujących regulacji: naruszenie integralnie z gospodarką rynkową zrośniętych reguł wolnej konkurencji.

Także i tego rodzaju obawy zgłaszane były podczas prac nad nowelizacją CPGU²¹¹. W wystąpieniach tych zwracano uwagę, iż niekorzystna z punktu widzenia zasad konkurencji jest występująca w gospodarce odpadami komunalnymi sytuacja, zarazem dopuszczalna z punktu widzenia przepisów SDGU, że o zamówienia w zakresie odbioru i wywozu odpadów gminnych ubiegać się mogą zakłady gospodarki komunalnej, związane z zamawiającymi (gminami) więzami formalnymi, organizacyjnymi i realnymi (korzystają ze wsparcia budżetowego gmin). Pojawić się może w takiej sytuacji domniemanie nierównego traktowania podmiotów ubiegających się o zamówienia na usługę zbiórki i wywozu odpadów, realizowaną w ramach obowiązków gmin wynikających z CPGU w OGU. Obawy dotyczyły możliwych praktyk, jakie mogą w nowych uwarunkowaniach się pojawić, a polegających na uprawianiu przez gminy praktyk monopolistycznych poprzez faworyzowanie w przetargach na świadczenie usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych podmiotów formalnie czy organizacyjne z gminami powiązanych.

Na podmiotową strukturę gminnych rynków usług odbioru odpadów komunalnych wpływać mogą, obok praktyk dopuszczalnych, zgodnych z przepisami reglamentacyjnymi *sensu largo*, organy samorządowe przez politykę koncesyjną, a ściślej – politykę dokonywania wpisów do rejestru przedsiębiorstw dopuszczonych do prowadzenia działalności w zakresie odbioru odpadów komunalnych. Taki wpis umożliwia przedsiębiorstwu zdolność udziału w zysku, a więc tym samym zdolność konkurencji. Uzyskanie tego rodzaju wpisu jest regulowane, co prawda, na poziomie ustawowym. Organy samorządowe mają bardzo duże możliwości organizowania i wpływu na funkcjonowanie lokalnych rynków odbioru odpadów. Czy w tej sytuacji nie będą one szukać niekolidujących z obowiązującym prawem rozwiązań, które wpłyną na prowadzone przez marszałków województw rejestru, aby usunąć z rynku przedsiębiorstwa zagrażające podmiotom preferowanym przez samorządy.

²¹¹ Patrz m. in.: *Monopolistyczne praktyki gmin w Polsce na rynku gospodarowania odpadami komunalnymi. Wersja skorygowana o wnioski wynikające z dokumentu «Założenia do projektu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz o zmianie niektórych innych ustaw», z dnia 19 lipca 2010 i 9 sierpnia 2010*, Łódź, sierpień 2010; R. Maciejczyk, *Czy będzie konkurencja w przetargach na odbiór odpadów?*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2012, nr 13/14, s. 39-40; UOKiK, *Konkurencja na polskim rynku usług...*, op. cit., passim; W. Wojtas, *Nie trzeba zabijać rynku, aby gospodarować odpadami*, „Rzeczpospolita” 2013, 13 czerwca, s. C7.

ROZDZIAŁ 5

**PROCEDURY PRZETARGOWE
W RAMACH ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH
A GOSPODARKA ODPADAMI**

W niniejszym rozdziale interesować nas będzie przede wszystkim wydatkowanie środków publicznych na realizację przez samorządy gminne zadań w zakresie utrzymania porządku i czystości na podległych ich właściwości obszarach, a polegających na selektywnym gromadzeniu i odbiorze od wytwórców odpadów komunalnych. Zostaną w związku z tym przedstawione podstawowe zagadnienia zamówień publicznych, czyli pojęcie zamówienia publicznego, ustawowe tryby jego udzielania oraz zasady i reguły kontroli ich udzielania, w kontekście najbardziej nas w niniejszym opracowaniu interesujących kwestii konkurencyjności w dziedzinie odbioru odpadów komunalnych oraz roli gmin w kształtowaniu stosunków w tym zakresie.

Z uwagi na okoliczność, iż gminy wykonując swoje obowiązki w zakresie utrzymania porządku i czystości na podległym sobie terenie, o ile nie będą posiadały w tej materii odpowiedniego potencjału materialnego (odpowiednie urządzenia i technologie) oraz organizacyjnego (należący do systemu finansów publicznych podmiot organizacyjnie powiązany z gminą, zdolny do wypełnienia obowiązków, o których mowa), zobligowane będą do udzielenia zamówienia na odbiór i wywózkę odpadów firmie zewnętrznej w trybie zamówień publicznych, nieodzowna jest krótka charakterystyka tej instytucji.

Regulacje odnoszące się do udzielania zamówień publicznych mają podstawowe znaczenie dla gospodarowania majątkiem publicznym, a tym samym ich zasięg obejmuje wszelkie dziedziny działalności państwa, w których są zaangażowane finanse publiczne, których częścią są także finanse jednostek samorządowych²¹². W doktrynie nauk ekonomicznych wyróżnia się trzy zasadnicze funkcje tych regulacji²¹³:

²¹² A. Drwiłło, *Zagadnienia ogólne finansów publicznych i prawa finansowego*, [w:] *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, A. Drwiłło (red.), Wolters Kluwers, Warszawa 2011, s. 23.

²¹³ J.E. Stieglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 24-25. Ujęcie za R.A. Musgrave, P.B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, Mcgraw-Hill Book Company, New York 1984. Patrz także: G. Przesławska, *Rola państwa w gospodarce w ujęciu szkół ekonomicznych*, [w:] *Regulowana gospodarka rynkowa. Wybór materiałów do studiowania polityki gospodarczej*, U. Kalina-Prasznic (red.), Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003, s. 11.

- funkcja stabilizacyjna, wiążąca się ze stabilizującym oddziaływaniem sektora publicznego na przebieg procesów gospodarczych, zwłaszcza w sferze cen, stałego zrównoważonego wzrostu produkcji, przeciwdziałaniu bezrobociu;
- funkcja alokacyjna, ukierunkowana na kształtowanie dochodów i wydatków państwa w sposób optymalny ze względu na alokację czynników wytwórczych, czyli przede wszystkim racjonalne, pełne i efektywne ich wykorzystanie;
- funkcja redystrybucyjna, polegająca na korygowaniu podziału dochodów, jaki ma pierwotnie miejsce w toku procesów gospodarczych.

Jak zwraca się uwagę w literaturze, zasadniczy „cel jaki legł u podstaw wprowadzenia ustawy – Prawo zamówień publicznych”, to „oszczędny i racjonalny system wydatkowania środków publicznych”. Nadmierne bowiem „przywiązanie do spełnienia warunków formalnych wskazanych w ustawie, powoduje negatywne skutki w postaci nastawienia zamawiającego na czysto techniczną czynność udzielania zamówień, a w konsekwencji wyboru oferty poprawnej formalnie, choć niekoniecznie najlepszej pod względem ekonomicznym. Z tego punktu widzenia niewłaściwa ocena spełnienia przesłanek udziału w postępowaniu może stanowić zagrożenie dla racjonalnego wydatkowania środków publicznych”²¹⁴. Innymi słowy, system zamówień publicznych skłania, by zamawiający istotną uwagę zwracał nie tylko na to, co w sensie wykonawczym chce otrzymać od oferenta, ale także na ekonomiczny wymiar zamówienia, a więc jego opłacalność i zasadność. W ten sposób zostaje uruchomiony mechanizm racjonalizacji wydatków ze środków publicznych, wbudowany w system zamówień publicznych.

Podstawowa wśród zasad funkcji publicznych jest zasada ich jawności. Sformułowana ona została w art. 33 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej FPU)²¹⁵. Zasada ta, zgodnie z dyspozycją art. 33 ust. 2 przywoływanej ustawy nie ma zastosowania do środków publicznych, których pochodzenie lub przeznaczenie zostało uznane za informację niejawną na podstawie odrębnych przepisów lub jeżeli wynika to z umów międzynarodowych. Wydatkowanie środków publicznych na realizację zadań z zakresu gospodarki odpadami nie jest objęte klauzulą niejawności, a tym samym musi ono podlegać zasadzie jawności.

²¹⁴ A. Piotrowska, *Spełnienie przesłanek udziału w postępowaniu o zamówienie publiczne – wymóg posiadania uprawnień, wiedzy i doświadczenia – w perspektywie prawa UE*, [w:] *Ekonomiczne i prawne zagadnienia zamówień publicznych. Polska na tle Unii Europejskiej (monografia naukowa)*, A. Borowicz, M. Królikowska-Olczak, J. Sadowy, W. Starzyńska (red.), Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010, s. 271.

²¹⁵ Dz. U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

Potrzeba przejrzystości finansów publicznych wynika z przesłanek szerszych, aniżeli tylko gospodarka finansowa, sięga podstaw systemu ustrojowego państwa jako dobra wszystkich obywateli. Jak stwierdzono w uzasadnieniu do projektu nowelizacji FPU²¹⁶ z 26 października 2006 roku, „cel, jaki przyświeca pracom nad reorganizacją funkcjonowania sektora publicznego od kilkunastu lat jest ten sam: większa jawność i pełniejsza przejrzystość finansów publicznych. Istotną, immanentną i główną cechą demokratycznego państwa prawnego jest jawność. Jest ona jednak pustym hasłem, jeżeli nie towarzyszą jej informacje o finansach państwa. Ale jawność w sprawach finansów publicznych także może być pustym hasłem, jeżeli układ finansowy jest zagmatwany i nieprzejrzysty. Rzecz w tym, by finanse państwa były transparentne, a ich zasoby informacyjne dostępne dla obywateli”²¹⁷.

Artykuł 33 ust.1 FPU przewiduje obowiązek jawności wszelkich czynności związanych z planowaniem, wydatkowaniem i kontrolą wydatkowania środków publicznych, czyli czynności wymienionych w art. 3 FPU. Są to:

- gromadzenie dochodów i przychodów publicznych;
- wydatkowanie środków publicznych;
- finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa;
- finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne;
- zarządzanie środkami publicznymi;
- zarządzanie długiem publicznym;
- rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej.

5.1 ZAMÓWIENIA PUBLICZNE W GOSPODARCE ODPADAMI

Zamówienia publiczne są w systemie prawnym instytucją regulacji działalności gospodarczej oraz dystrybucji i kontroli wydatkowania środków publicznych na realizację celów publicznych poprzez finansowanie z tych środków zadań wykonywanych przez profesjonalne podmioty gospodarcze, działające w obszarze, w którym potrzeby te się przejawiają.

²¹⁶ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku ustawy o finansach publicznych, Dz. U z 2005 r. nr 249, poz. 2104 z późn. zm. – uchylona.

²¹⁷ Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych i niektórych innych ustaw, druk nr 1078 z 26 października 2006 roku, <http://www.senat.gov.pl/K6/dok/sejm/023/1078.pdf> [15.05.2015].

5.1.1. Pojęcie zamówień publicznych

Wśród ustaw powiązanych z problematyką gospodarki odpadami w ujęciu przyjętym w niniejszym opracowaniu istotne znaczenie ma ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych. Art. 2 pkt 13 tej ustawy zamówienia publiczne definiuje jako „umowy odpłatne zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane”. Definicja ta została nieco tylko redakcyjnie zmieniona w porównaniu z poprzednią ustawą o zamówieniach publicznych²¹⁸ bez naruszania jej istoty. Ta ostatnia w art. 2 ust. 1 pkt 4 określała zamówienie publiczne jako „opłacane przez zamawiającego usługi, dostawy lub roboty budowlane wykonywane przez dostawców lub wykonawców”. W obecnej wersji w definicji zamówień publicznych jednoznacznie określono ich umowny charakter, dzięki czemu uniknięto niejednoznaczności w interpretacji prawnego charakteru zamówień publicznych.

Zamówienie publiczne jest instytucją gospodarki reglamentowanej w wyżej zarysowanym znaczeniu, z punktu widzenia zaś finansów publicznych podstawową formą wydatkowania środków publicznych przez organy władzy publicznej, wymaganą przez prawo finansów publicznych zasadę ich transparentności i przejrzystości. W przytoczonej na wstępie niniejszego podrozdziału definicji zamówienia publicznego wyraźnie wyodrębnić można dwa elementy²¹⁹:

- przedmiot zamówienia – usługa, dostawa, roboty budowlane w rozumieniu ustawowym tych czynności, o ile nie podlega ona wyłączeniu z mocy przepisów ZPU;
- opłacane zamówienie przez zamawiającego, czyli przez podmiot zobowiązany do stosowania ZPU przy udzielaniu zamówień publicznych, wymieniony wcześniej.

Pierwszy z wymienionych elementów określa przedmiotową stronę zamówienia publicznego. Nieodzwonne jest sprecyzowanie w tym miejscu znaczenia używanych przez ZPU w tym zakresie pojęć. Zgodnie z jej art. 2 pkt dostawy to „nabywanie rzeczy, praw oraz innych dóbr, w szczególności na podstawie umowy sprzedaży²²⁰, dostawy²²¹, najmu²²², dzierżawy²²³ oraz leasingu²²⁴. W odróżnieniu wszakże od art. 605 KC, dostawca nie musi być wytwórcą towaru będącego przedmiotem dostawy, a sama dostawa może polegać na jednorazowym

²¹⁸ Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, Dz. U. z 1994 r. nr 76, poz.344 (uchylona).

²¹⁹ E. Norek, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Lexis Nexis, Warszawa 2006, s. 26.

²²⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (dalej: KC), art.535 i nast., Dz. U. z 1964 r. nr 16, poz.93.

²²¹ KC, art. 605 i nast.

²²² KC, art. 659 i nast.

²²³ KC, art.693 i nast.

²²⁴ KC, art.709¹ i nast.

dostarczeniu tego dobra²²⁵. Zaznaczyć w tym miejscu należy, iż ze względu na przedmiot umowy art. 4 ZPU przewiduje szereg wyłączeń jej stosowania. Kwestii tej wszakże jako niezbyt istotnej dla głównego wątku rozważań nie będziemy jednak rozwijać. Wspomnieć wszakże należy, co może mieć znaczenie dla rozpatrywanej problematyki, przepisów ZPU nie wolno stosować w przypadku zamówień na dostawy/usługi udzielane innemu zamawiającemu należącemu do sektora publicznego oraz zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro.

Rozpatrując podmiotową stronę ZPU należy mieć na uwadze podmioty zobowiązane przy wydatkowaniu środków publicznych do stosowania tej ustawy. Chodzi tu przede wszystkim o podmioty sektora publicznego, wchodzące w skład jednego z trzech podsektorów:

- rządowego (organy władzy publicznej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy i trybunały, organy administracji rządowej, Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, tworzone przez wymienione jednostki zakłady budżetowe);
- samorządowego (samorządu terytorialnego, ich organy oraz związki i jednostki organizacyjne, czyli organy władzy publicznej, dla których organem założycielskim lub nadzorującym jest jednostka samorządu terytorialnego);
- ubezpieczeń społecznych – Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i zarządzane przez nie fundusze²²⁶.

W ZPU, w art. 3, ust.1 pkt 2-7 wymieniono szereg dalszych podmiotów zobligowanych do udzielania zamówień w trybie zamówień publicznych, których w kontekście rozważanej problematyki nie ma potrzeby przywoływać. Nadmienić wszakże należy, iż obowiązek udzielania zamówienia w trybie ZPU jest absolutny w ujęciu podmiotowym, czyli w odniesieniu do powyżej wymienionych jednostek publicznych czy niepublicznych, do których ustawa ta ma zastosowanie. Oznacza to, iż ustawa nie przewiduje żadnych wyłączeń od stosowania jej przepisów w odniesieniu do jednostek zobowiązanych do jej stosowania, o ile nie mają zastosowania wymienione powyżej wyłączenia podmiotowe.

Rozpatrując stronę podmiotową zamówienia publicznego uwzględnić należy obie strony stosunku zobowiązaniowego zamówienia publicznego. Jedną z tych stron jest wspomniany powyżej podmiot publiczny, określany jako zamawiający, który w art. 2 pkt 12 ZPU jest definiowany jako osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjną nieposiadająca

²²⁵ D. Szczepański, *Zamówienia publiczne*, AH Pułusk, Pułusk 2004, s. 72.

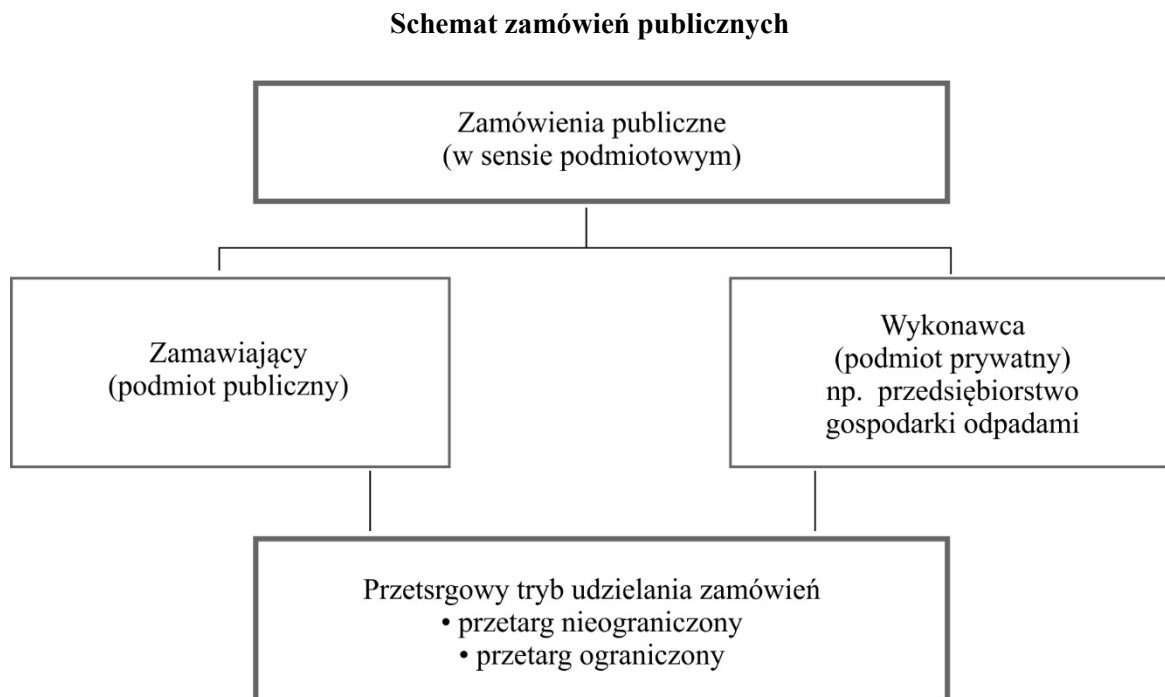
²²⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (dalej: FPU), art.8., Dz. U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

osobowości prawnej obowiązują do stosowania tej ustawy. Zamawiającego, jak nadmieniono wcześniej łączy stosunek zobowiązaniowy o charakterze umownym z wykonawcą zamówienia publicznego, tj. dostawcą towaru lub usługi czy też wykonawcą robót budowlanych, oznaczonych co do charakteru i zakresu w umowie. Wykonawcę z kolei art.2 pkt 11 ZPU definiuje jako osobę fizyczną, osobę prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która ubiega się o udzielenie zamówienia publicznego, złożyła ofertę lub zawarła umowę w sprawie zamówienia publicznego. Zamawiający i wykonawca, jako strony zamówienia publicznego, są zobligowani do zawarcia odpowiedniej umowy, oznaczonej lub nieoznaczonej, będącej wszakże wynikiem zastosowania jednej z procedur udzielania zamówienia publicznego.

5.1.2. Zamówienie publiczne jako proces

W ZPU wymieniono zamknięty katalog trybów udzielania zamówień publicznych, co oznacza, iż inny tryb niż wymieniony poniżej nie może być zastosowany do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Innymi słowy, każdy inny niż dopuszczalny przez ustawę tryb udzielenia zamówienia publicznego jest z mocy prawa nieważny. Podmioty publiczne zobowiązane do stosowania przy zamawianiu dostaw, usług i robót w znaczeniu powyżej podanym przepisy ZPU mogą stosować przy udzielaniu zamówień jeden z następujących trybów przetargowych:

Rysunek 8



Źródło: opracowanie własne.

- przetarg nieograniczony – w odpowiedzi na publiczne ogłoszenie o zamówieniu oferty mogą składać wszyscy zainteresowani wykonawcy²²⁷;
- przetarg ograniczony – w odpowiedzi na publiczne ogłoszenie o zamówieniu, wykonawcy składają wnioski o dopuszczenie do udziału w przetargu, a oferty mogą składać wykonawcy zaproszeni do składania ofert²²⁸.

Powyżej wymienione tryby udzielania zamówień publicznych nie są równoprawne w tym sensie, że udzielający zamówienia ma swobodę w jego wyborze. W obecnym stanie prawnym priorytetowo są traktowane przetarg ograniczony i nieograniczony. Oznacza to, że te dwa tryby zamawiający może stosować zawsze i bez ograniczeń. Co więcej, przepisy dotyczące przetargu nieograniczonego są podstawowe dla pozostałych trybów. Jak bowiem stanowi art.10 ust. 1 ZPU „podstawowymi trybami udzielania zamówienia są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony”. W przypadku pozostałych trybów, zgodnie z art. 10 ust. 2 ZPU „zamawiający może udzielić zamówienia w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytania o cenę albo licytacji elektronicznej tylko w przypadkach określonych w ustawie”. Ustawa upoważnia do sięgnięcia przez zamawiającego po inny tryb aniżeli przetargowy, czyli po formy następujące:

- negocjacje z ogłoszeniem – zachodzi jedna z następujących okoliczności:
 - w postępowaniu prowadzonym uprzednio w trybie przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego albo dialogu konkurencyjnego wszystkie oferty zostały odrzucone, a pierwotne warunki zamówienia nie zostały w istotny sposób zmienione;
 - w wyjątkowych sytuacjach, gdy charakter dostaw, usług lub robót budowlanych lub związane z nimi ryzyko uniemożliwia wcześniejsze dokonanie ich wyceny;
 - nie można z góry określić szczegółowych cech zamawianych usług w taki sposób, aby umożliwić wybór najkorzystniejszej oferty w trybie przetargu nieograniczonego lub przetargu ograniczonego;
 - przedmiotem zamówienia są roboty budowlane prowadzone wyłącznie w celach badawczych, doświadczalnych lub rozwojowych, a nie w celu zapewnienia zysku lub pokrycia poniesionych kosztów badań lub rozwoju;
 - wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, czyli odnoszących się do zamówień podlegających

²²⁷ ZPU, art. 39-46.

²²⁸ ZPU, art. 47-53.

obowiązkowi zgłoszenia Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich; w wypadku, gdy wartość zamówienia na roboty budowlane jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 20 000 000 euro, a na dostawy lub usługi – 10 000 000 euro, zamawiający, w terminie 3 dni od wszczęcia postępowania, zawiadamia Prezesa Urzędu o jego wszczęciu, podając uzasadnienie faktyczne i prawne zastosowania trybu udzielenia zamówienia²²⁹;

- dialog konkurencyjny – jeżeli łącznie zachodzą następujące okoliczności:
 - nie jest możliwe udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego lub przetargu ograniczonego, ponieważ ze względu na szczególnie złożony charakter zamówienia nie można opisać przedmiotu zamówienia za pomocą cech technicznych i jakościowych, z zachowaniem Polskich Norm przenoszących normy europejskie lub norm innych państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego przenoszących te normy lub obiektywnie określić uwarunkowań prawnych lub finansowych wykonania zamówienia;
 - cena nie jest jedynym kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty. W wypadku gdy wartość zamówienia na roboty budowlane jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 20 mln euro, a na dostawy lub usługi – 10 mln euro, zamawiający, w terminie 3 dni od wszczęcia postępowania, zawiadamia Prezesa Urzędu o jego wszczęciu, podając uzasadnienie faktyczne i prawne zastosowania trybu udzielenia zamówienia²³⁰.
- negocjacje bez ogłoszenia – jeżeli zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności:
 - w postępowaniu prowadzonym uprzednio w trybie przetargu nieograniczonego albo przetargu ograniczonego nie wpłynął żaden wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, nie zostały złożone żadne oferty lub wszystkie oferty zostały odrzucone ze względu na ich niezgodność z opisem przedmiotu zamówienia, a pierwotne warunki zamówienia nie zostały w istotny sposób zmienione;
 - został przeprowadzony konkurs, w którym nagrodą było zaproszenie do negocjacji bez ogłoszenia co najmniej dwóch autorów wybranych prac konkursowych;
 - przedmiotem zamówienia są rzeczy wytwarzane wyłącznie w celach badawczych, doświadczalnych lub rozwojowych, a nie w celu zapewnienia zysku lub pokrycia poniesionych kosztów badań lub rozwoju;

²²⁹ ZPU, art. 55.

²³⁰ ZPU, art. 60b; P. Nowicki, *Efektywne zamówienia publiczne jako rezultat stosowania nowego podejścia do zamówień publicznych*, Polska Agencja Rozwoju i Przedsiębiorczości, Warszawa 2013, s. 18-21.

- ze względu na pilną potrzebę udzielenia zamówienia niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której wcześniej nie można było przewidzieć, nie można zachować terminów określonych dla przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego lub negocjacji z ogłoszeniem. W wypadku gdy wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, odnoszących się do zamówień podlegających obowiązkowi zgłoszenia Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, zamawiający w terminie 3 dni od wszczęcia postępowania zawiadamia Prezesa Urzędu o jego wszczęciu, podając uzasadnienie faktyczne i prawne zastosowania trybu udzielenia zamówienia²³¹.
- zamówienie z wolnej ręki – jeżeli zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności:
 - dostawy, usługi lub roboty budowlane mogą być świadczone tylko ze względu na występowanie uzasadniających to przesłanek przez jednego wykonawcę (na przykład obiektywne przyczyny techniczne, ochrona praw autorskich);
 - przeprowadzono konkurs, w którym nagrodą było zaproszenie do negocjacji w trybie zamówienia z wolnej ręki autora wybranej pracy konkursowej;
 - ze względu na wyjątkową sytuację niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć, wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia, a nie można zachować terminów określonych dla innych trybów udzielenia zamówienia;
 - w prowadzonych kolejno postępowaniach o udzielenie zamówienia, z których co najmniej jedno prowadzone było w trybie przetargu nieograniczonego albo przetargu ograniczonego, nie wpłynął żaden wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, nie zostały złożone żadne oferty lub wszystkie oferty zostały odrzucone ze względu na ich niezgodność z opisem przedmiotu zamówienia, a pierwotne warunki zamówienia nie zostały w istotny sposób zmienione;
 - w przypadku udzielania dotychczasowemu wykonawcy usług lub robót budowlanych zamówień dodatkowych, nieobjętych zamówieniem podstawowym i nieprzekraczających łącznie 50% wartości realizowanego zamówienia, niezbędnych do jego prawidłowego wykonania, których wykonanie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia;

²³¹ ZPU, art. 62.

- w przypadku udzielenia, w okresie 3 lat od udzielenia zamówienia podstawowego, dotychczasowemu wykonawcy usług lub robót budowlanych zamówień uzupełniających, stanowiących nie więcej niż 50% wartości zamówienia podstawowego i polegających na powtórzeniu tego samego rodzaju zamówień, jeżeli zamówienie podstawowe zostało udzielone w trybie przetargu nieograniczonego lub ograniczonego, a zamówienie uzupełniające było przewidziane w ogłoszeniu o zamówieniu dla zamówienia podstawowego i jest zgodne z przedmiotem zamówienia podstawowego;
- w przypadku udzielania, w okresie 3 lat od udzielenia zamówienia podstawowego, dotychczasowemu wykonawcy dostaw, zamówień uzupełniających, stanowiących nie więcej niż 20% wartości zamówienia podstawowego i polegających na rozszerzeniu dostawy, jeżeli zmiana wykonawcy powodowałaby konieczność nabywania rzeczy o innych parametrach technicznych, co powodowałoby niekompatybilność techniczną lub nieproporcjonalnie duże trudności techniczne w użytkowaniu i dozorcze, jeżeli zamówienie podstawowe zostało udzielone w trybie przetargu nieograniczonego lub ograniczonego, a zamówienie uzupełniające było przewidziane w specyfikacji istotnych warunków zamówienia dla zamówienia podstawowego i dotyczy przedmiotu zamówienia w niej określonego;
- możliwe jest udzielenie zamówienia na dostawy na szczególnie korzystnych warunkach w związku z likwidacją działalności innego podmiotu, postępowaniem egzekucyjnym albo upadłościowym;
- zamówienie na dostawy jest dokonywane na giełdzie towarowej w rozumieniu przepisów o giełdach towarowych, w tym na giełdzie towarowej innych państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego;
- zamówienie jest udzielane przez placówkę zagraniczną w rozumieniu przepisów o służbie zagranicznej, a jego wartość jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, czyli podlegających obowiązkowi zgłoszenia Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich²³².
- zapytanie o cenę – jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych, a wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, dotyczących

²³² ZPU, art. 66.

zamówień podlegających obowiązkowi zgłoszenia Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich²³³.

- licytacja elektroniczna – jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8²³⁴.

Generalnie więc, inny niż przetargowy tryb udzielania zamówień publicznych, możliwy jest tylko wówczas, gdy zachodzą określone, odrębnie lub łącznie, okoliczności przemawiające przeciwko trybowi przetargowemu, jako zbyt kosztownemu, przewlekłemu lub nieadekwatnemu dla danego zamówienia. Wzmacnia to wspomnianą dyspozycję ZPU, iż przetarg jest podstawowym trybem udzielania zamówienia publicznego, przy czym trybem podstawowym w świetle tej zasady jest przetarg nieograniczony.

Zamawiający, przed przystąpieniem do postępowania przetargowego, zobowiązany jest przygotować i przedstawić jego uczestnikom dokumentację, określaną mianem specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Dokumentacja ta sformalizowana przepisami art.36 ZPU określa przede wszystkim przedmiot zamówienia oraz istotne warunki przygotowania oferty oraz przyszłej umowy. Jak podkreśla się w literaturze, specyfikacja istotnych warunków zamówienia, jest swoistym elementem zaproszenia do składania ofert oraz należy do kategorii czynności prawnych²³⁵, których niedochowanie lub nienależyte dochowanie będzie powodowało obligatoryjne odrzucenie złożonej oferty. Dodać także należy, iż w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego dopuszczalny jest tylko tryb przetargu pisemnego, a tym samym nie jest możliwe przeprowadzenie postępowania przetargowego ustnego, na podstawie przepisów art. 70¹ KC.

Procedura udzielenia zamówienia publicznego w trybie przetargowym jest wyznaczana przez ogólne zasady, które powinien spełniać każdy fragment prowadzonego postępowania. Do podstawowych zasad postępowania przetargowego należą przede wszystkim: zasada równości, uczciwej konkurencji, jawności, pisemności oraz powszechności²³⁶. Celem przetargu jest zawarcie umowy z uczestnikiem przetargu, który przedstawił najkorzystniejszą z punktu widzenia zamawiającego ofertę. Forma umowy wynika z ogólnych zasad zawartych w KC, dotyczących składania oświadczenia woli, niekiedy zaś jest skonkretyzowana w przepisach ZPU. W ten sposób zostaje uruchomiony mechanizm wydatkowania środków

²³³ ZPU, art. 70.

²³⁴ ZPU, art. 74 ust. 2.

²³⁵ J. Pieróg, *Zamówienia publiczne. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2001, s. 152.

²³⁶ J. Baehr, T. Kwieciński, *Komentarz do ustawy o zamówieniach publicznych*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1999, s. 154.

publicznych, którego działanie podlega kontroli. Objęte są nią wszakże również same procedury udzielania zamówień publicznych.

Z punktu widzenia celów niniejszego opracowania kluczowe jest znaczenie zamówień publicznych dla transparentności gospodarowania środkami publicznymi przekazywanymi przez gminy na zadania związane z gospodarką odpadami, ściślej zaś – na te jej cele, które bezpośrednio związane są z zadaniami gmin określonymi w CPGU'11, a więc selektywną zbiórkę i odbiór odpadów komunalnych od jej wytwórców. Pod tym kątem będziemy się w niniejszym opracowaniu odnosić do regulacji z zakresu zamówień publicznych.

Zamówienia publiczne obowiązujące w sektorze gospodarki odpadami mieszczą się w katalogu trybów udzielania zamówień publicznych, ale są w pewnym stopniu ograniczone ustawą o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. Zgodnie z nią przedsiębiorstwo gospodarki odpadami może uzyskać zamówienie publiczne jedynie w trybie przetargu ograniczonego lub nieograniczonego. Wyjątkiem jest okres przejściowy po rozwiązaniu przez zamawiającego obowiązującej umowy z wykonawcą, a przed zawarciem następnej umowy z wykonawcą wyłonionym w trybie przetargu. W takiej sytuacji dopuszczalne jest udzielenie zamówienia z wolnej ręki.

5.2 INSTYTUCJA ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH JAKO CZYNNIK OGRANICZAJĄCY KONKURENCJĘ

Procedura udzielania zamówień podmiotom gospodarczym funkcjonującym nominalnie w warunkach gwarantowanej konstytucyjnie i ustawowo swobody działalności gospodarczej stanowi oczywiste ograniczenie tej zasady przez ustawodawcę zwykłego, mającego wszakże w tej mierze wyraźne upoważnienie ze strony ustrojodawcy. System zamówień publicznych generuje rynek zamówień publicznych, w którym według najnowszych badań uczestniczy bardzo dużo podmiotów. O wielkości, a tym samym znaczeniu tego rynku dla gospodarki narodowej jako całości świadczyć może choćby okoliczność, iż tylko w 2010 roku zamówienie publiczne otrzymało około 80 tys. wykonawców, a wartość tego segmentu rynku wyniosła około 12% produktu krajowego brutto.

W badaniach średniookresowych widoczny jest także systematyczny wzrost liczby zamawiających: z nieco ponad 11 tys. w 2004 roku ich liczba w 2010 roku wzrosła do około 14 tys., przy czym zdecydowanie, co istotne z punktu widzenia celów niniejszego

opracowania, najlichnieszą grupę stanowią wśród nich tworzą niezmiennie jednostki samorządu terytorialnego²³⁷.

Na rynku zamówień publicznych konkurują ze sobą dostawcy (wymiar podmiotowy), poddając pod osąd zamawiającego oferty (wymiar przedmiotowy) określające sposób wykonania zamówienia. Idealny model konkurencji na rynku zamówień publicznych zakłada, iż „na rynku jest wielu wykonawców i zamawiających, którzy mają pełną wiedzę na temat rynku, oferowane produkty są homogeniczne, a zamawiający zawsze działają racjonalnie”. Praktyka wszakże wykazuje, iż częste są przypadki, „gdzie zamawiający nie działają racjonalnie, opierając swoje decyzje, często nieprzemyślane, na bliżej nieokreślonym schemacie, uwzględniającym przyzwyczajenia zamawiającego, trendy na rynku, naciski, etc. Innymi słowy mówiąc, decyzje zamawiających bardzo często wyłamują się ze schematów teorii racjonalnego wyboru”²³⁸. Po stronie oferentów, ale także zamawiających, częste bywają zachowania określane jako zmony przetargowe (kartelowe)²³⁹.

Wspomnianym powyżej nieracjonalnościom uczestników postępowania o zamówienie publiczne stara się przeciwstawić ustawodawca, wymagając, aby ani zachowania zamawiających, ani ubiegających się o zamówienie (oferenta) w postępowaniu o udzielenie zamówienia, niezależnie od formy jego ogłoszenia, nie były dowolne, ale zgodne z zasadami uczciwej konkurencji. Jak każdy rynek bowiem, także omawiany podlega ochronie przed praktykami naruszającymi uczciwą konkurencję. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 7 ZPU, zakazane jest uzgadnianie przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu warunków składanych ofert, w szczególności zakresu prac lub ceny²⁴⁰. Innymi słowy, o ile za naturalne ograniczenie konkurencji na rynku zamówień publicznych uznać należy okoliczności, iż dostęp do zamówienia publicznego regulowany jest stanowiskiem zamawiającego wobec zgłoszonych ofert, co oznacza, iż tylko jeden oferent (przedsiębiorstwo, konsorcjum) może je uzyskać, o tyle niedopuszczalne są ograniczenia wynikające z niedozwolonych zachowań uczestników postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, naruszających zasady uczciwej konkurencji.

Źródłem ograniczeń konkurencji na rynku zamówień publicznych mogą być zachowania jego uczestników, określane, jako zmony przetargowe. Definiowane są one jako forma „współpracy przedsiębiorców przystępujących do przetargu, która ogranicza konkurencję”,

²³⁷ A. Kowalewska, J. Szut, *Nowe podejście do zamówień publicznych. Raport z badań 2010/2011*, Polska Agencja Rozwoju i Przedsiębiorczości, Warszawa 2011, s. 26.

²³⁸ P. Nowicki, *Efektywne zamówienia publiczne...*, op. cit., s. 14.

²³⁹ P. Semeniuk, „*Polskie zmony przetargowe*” – *krytyka*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 1, s. 54-67.

²⁴⁰ Por. także: UOKiK, *Konkurencja na polskim rynku usług...*, op. cit., s. 40.

odnoszona przede wszystkim do zamówień publicznych, choć występująca również, co ze względu na podjętą problematykę, jest dla nas kwestią poboczną²⁴¹. Obiektywnym skutkiem współpracy uczestników postępowania przetargowego jest zatem ograniczenie konkurencji, choć nie jest to bynajmniej zamiarem (przynajmniej pierwszoplanowym) uczestnikom zmów przetargowych. Faktyczne wystąpienie skutku w postaci zastąpienia konkurencji współpracą jest kryterium wystarczającym do tego, aby dane porozumienie mogło zostać zidentyfikowane jako zmowa przetargowa²⁴².

W literaturze angielskiej wyodrębnia się szereg form zmów przetargowych, przy czym jako najczęściej występujące wskazuje się²⁴³:

- ograniczanie ofert przetargowych (ang. *bid suppression*) działający w porozumieniu przedsiębiorcy powstrzymują się od złożenia ofert lub wycofują wcześniej złożone oferty w celu umożliwienia wybranemu między sobą przedsiębiorcy wygranie przetargu ofertą o zawyżonej cenie;
- pozorne składanie ofert (ang. *complementary bidding, courtesy bidding*) – składanie przez współpracujących ze sobą przedsiębiorców nienaturalnie wysokich lub w inny sposób nieakceptowanych ofert, podczas gdy tak naprawdę tylko jeden z przedsiębiorców składa akceptowalną dla organizatora przetargu ofertę.

Powyższa klasyfikacja nie wyczerpuje bynajmniej listy możliwych zmów przetargowych. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wskazuje jako najczęściej występujące zminy przetargowe w polskich warunkach²⁴⁴:

1. Rezygnacja z przetargu. Forma najprostsza i najczęściej spotykana, polegająca na rezygnacji uczestnika bądź uczestników z udziału w przetargu. W ten sposób wygrywa go przedsiębiorca z góry wybrany przez zamawiających się. Formą podobną jest wycofywanie już złożonej oferty, niekiedy ocenionej przez zamawiającego jako najkorzystniejsza.
2. Składanie ofert komplementarnych. Stwarza ona pozór rzeczywistej rywalizacji, ale w istocie także jest efektem zminy. Umowy są bowiem tak przygotowane, aby wygrać mogła tylko jedna z nich. Pozostałe są albo celowo mniej korzystne, albo celowo przygotowane z błędami formalnymi, albo są niezgodne z umieszczoną przez zamawiającego w ogłoszeniu o przetargu specyfikacji szczególnych warunków zamówienia.

²⁴¹ P. Semeniuk, „Polskie zminy przetargowe”..., op. cit., s. 54.

²⁴² D. E. Wojtczak, *Zwalczanie zmów przetargowych w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 7, s. 68-69. Por. także: UOKiK, *Konkurencja na polskim rynku usług*..., op. cit., s. 40-41.

²⁴³ P. Semeniuk, „Polskie zminy przetargowe”..., op. cit., s. 54.

²⁴⁴ UOKiK, *Zminy przetargowe*, Warszawa 2012, s. 9.

Wszystko podporządkowane jest temu, aby zwyciężyła oferta podmiotu wcześniej przez uczestników umowy ustalonego.

3. Rotacja ofert. Uczestnicy umowy „dzielą się” kolejnymi przetargami. Podstawą mechanizmu rotacji jest albo zwykły schemat losowy, albo też świadome działania uczestników, ustalających kolejnych zwycięzców, w taki jednak, aby zachowana była reguła sprawiedliwościowa.
4. Podział zysku. Forma polegająca na rezygnacji przez jeden bądź kilka podmiotów z udziału w przetargu w zamian za ustaloną wcześniej gratyfikację pieniężną albo też za zamówienie na podwykonawstwo, co jest rekompensatą za straty poniesione wskutek przegrania przetargu.
5. Podział rynku. Umowa polegająca na uzgodnieniu między przedsiębiorstwami tej samej branży, że każde z nich bierze udział tylko w określonych przetargach, na przykład organizowanych przez konkretne podmioty lub mających miejsce na wyznaczonym terenie. W praktyce polega to na przykład na tym, iż dana firma budowlana bierze udział w przetargach na prace budowlane tylko w jednym województwie, powstrzymując się świadomie od udziału w takich przetargach w województwach ościennych.

Nieco inne podejście do klasyfikacji umów przetargowych proponuje D.E. Wojtczak.

Jego zdaniem, najczęściej spotka się cztery rodzaje umów przetargowych²⁴⁵:

- składanie oferty zabezpieczającej – stworzenie pozorów rzeczywistej konkurencji i składaniem oferty (ofert celowo) niezgodnych z warunkami ogłoszonymi w przetargu lub nie do przyjęcia przez zamawiającego;
- ograniczanie ofert przetargowych – jeden lub więcej przedsiębiorców uczestniczących w umowie nie bierze udziału w przetargu lub cofa wcześniej złożoną ofertę, aby wybrano ofertę wyznaczoną uprzednio jako zwycięska;
- rotacyjne składanie ofert – przedsiębiorcy pozostający w umowie składają oferty w taki sposób, aby każda z nich po kolei została wybrana jako zwycięska.
- alokacja rynkowa – konkurenci dzielą rynek między siebie i ustalają, iż nie będą składać ofert określonym zamawiającym lub w obrębie określonych obszarów geograficznych.

Propozycja Wojtczaka zasadniczo nie odbiega od pragmatycznej, bo opartej na obserwacji rynku zamówień publicznych pod kątem występowania na nim praktyk antykonkurencyjnych, klasyfikacji Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Nieco inaczej tylko rozkłada on akcenty i wprowadza pojęcia precyzujące istotę poszczególnych form porozumień kartelowych na rynku zamówień publicznych.

²⁴⁵ D. E. Wojtczak, *Zwalczanie umów przetargowych w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 7, s. 68-69.

Można w tym kontekście odwołać się do jeszcze jednej klasyfikacji zmów przetargowych, dla której kryterium porządkującym jest zaangażowanie stron. Jak dowodzi praktyka na interesującym nas rynku odbioru odpadów komunalnych najczęściej spotykane są dwa rodzaje karteli²⁴⁶:

- wertykalne – zamawiający ustala przed rozstrzygnięciem przetargu a wykonawcą (wykonawcami) i określa w porozumieniu z nim kryteria udziału w przetargu;
- kartele horyzontalne – przybierające różne formy, porozumienia, między podmiotami ubiegającymi się o zamówienie.

Warto zwrócić uwagę na występowanie na interesującym nas rynku zmów między zamawiającym a oferentami, w celu wyłonienia jako zwycięzcę tego spośród tych ostatnich, który jest preferowany przez zamawiającego. Odnosząc się ogólnie do rozważanej problematyki zaznaczyć należy, iż zmony przetargowe mają skutek antykonkurencyjny, a cel partykularny – korzyści ich uczestników, niemożliwe do osiągnięcia w warunkach konkurencji. Jak stwierdza UOKiK, „istotą zmony przetargowej jest rezygnacja uczestników z konkurowania na rzecz współpracy przy składaniu ofert. W ten sposób zagwarantowują sobie zyski, na ogół znacznie wyższe niż w sytuacji, gdyby musieli uczestniczyć w rzeczywistej rywalizacji cenowej”²⁴⁷. Zmony cenowe są zatem bezprawnym ograniczeniem konkurencji, które powinny być zwalczane tak z powodów pryncypialnych (zachowanie reguł uczciwej konkurencji, racjonalna i transparentna gospodarka finansami publicznymi), jak i pragmatycznych (sprawny przebieg procedur przetargowych). Na rynku zamówień publicznych nadto, na którym konkurencja jest ograniczana ze względu na charakter mechanizmu przetargowego, każde dodatkowe ograniczenie konkurencji upośledza funkcjonowanie mechanizmu rynkowego, co niekorzystnie odbija się nie tylko na dziedzinie, której dotyczy, ale na gospodarce jako całości, gdyż jest wzorcem złych praktyk, prowadzących – co przesądza o ich atrakcyjności – do korzyści większych aniżeli wówczas, gdy przestrzega się rynkowych reguł.

Procedury przetargowe i konkursowe w ramach zamówień publicznych determinują konkurencyjność przedsiębiorstw na rynku usług odbioru i zagospodarowania odpadów. Polityka koncesyjna organów samorządowych, polegająca na wpisywaniu do rejestru przedsiębiorstw mogących prowadzić działalność w zakresie odbioru odpadów komunalnych, może determinować podmiotową strukturę gminnych rynków dotyczących odbioru odpadów

²⁴⁶ Protokół z posiedzenia Rady Konsultacyjnej ds. Ochrony Konsumentów w dniu 8 października 2013 roku, dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: http://www.malopolskie.pl/Pliki/2014/Protok%C3%B3%C5%82%20Rady_III%20posiedzenie_%20%2012%2013.pdf [10.05.2015].

²⁴⁷ D. E. Wojtczak, *Zwalczanie zmów przetargowych w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 7, s. 68-69.

komunalnych. Wpis uzyskany w gminie daje przedsiębiorstwu sektora gospodarki odpadami możliwość brania udziału w rynku, a więc również zdolność konkutowania w jego ramach.

Przeгляд literatury przedmiotu wskazuje, iż niekoniecznie fakt, że obligatoryjne procedury do uzyskania wpisu do rejestru pozwalającego na odbiór odpadów są zapisane w ustawie wpłynie na gminy do bezwzględnego przestrzegania prawa. Mogą przecież szukać możliwości poza obowiązującą legislacją, niekolidującą z nią jednak, które będą mogły wpływać na prowadzone przez marszałków województw rejestry przedsiębiorstw mogących prowadzić działalność w zakresie odbioru odpadów komunalnych, aby preferować podmioty władz samorządowych i eliminować zagrażające ich interesom.

5.3 ZAMÓWIENIA PUBLICZNE JAKO ELEMENT REGULACJI RYNKU W SEKTORZE GOSPODARKI ODPADAMI

Ustawa o odpadach nie obliguje gmin bezpośrednio do przetargowego trybu wyłaniania wykonawców przedsięwzięć na ich obszarze. Obligację taką wszakże zawiera art. 3 pkt 5 ZPU. Zgodnie z dyspozycją tego przepisu zastosowanie jednej z procedur zamówień publicznych jest wymagane, jeżeli łącznie zachodzą następujące okoliczności²⁴⁸:

- ponad 50% wartości zamówienia jest finansowana ze środków publicznych lub przez podmioty będące:
 - jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu FPU;
 - innymi niż jednostki sektora finansów publicznych państwowymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej; innymi niż jednostki sektora finansów publicznych osoby prawne, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty wymienione powyżej, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot: finansują je w ponad 50% lub posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego;
 - związki podmiotów określonych powyżej;
- wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2013 r.

²⁴⁸ Por. m.in.: M. Pawlak, *Zamówienia publiczne w gospodarce odpadami*, Verlag Dashöfer, Warszawa 2012, s. 6-7.

w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej²⁴⁹;

- przedmiotem zamówienia są roboty budowlane obejmujące wykonanie czynności w zakresie inżynierii lądowej lub wodnej, budowy szpitali, obiektów sportowych, rekreacyjnych lub wypoczynkowych, budynków szkolnych, budynków szkół wyższych lub budynków wykorzystywanych przez administrację publiczną lub usługi związane z takimi robotami budowlanymi²⁵⁰.

W przypadku, gdy choć jeden z powyższych wymogów nie zostaje spełniony jednostka finansów publicznych nie jest zobligowana stosować przepisów ZPU. Nieco inaczej sytuacja przedstawia się w przypadku interesującej nas kwestii odbioru odpadów komunalnych. Obowiązek ogłoszenia przetargu na jego organizację explicite formułuje art. ust.1. 6d CDGU. Zgodnie z dyspozycją tego przepisu wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych przez nich oraz, o ile rada gminy podejmie taką uchwałę, z nieruchomości niezamieszkałych, ale na terenie których wytwarzane są odpady. Powołany przepis obejmuje również swoją dyspozycją przetwarzanie odpadów. Ze względu na cel niniejszego opracowania rozpatrujemy w nim tylko przypadek organizacji odbioru odpadów komunalnych od ich wytwórców.

Władze gmin, w obecnie obowiązującym stanie prawnym, nie mogą powierzyć organizacji odbioru odpadów komunalnym wyspecjalizowanemu w tym zakresie przedsiębiorstwu (konsorcjum) inaczej niż w drodze przetargu, jako jednej z form udzielania zamówienia w trybie zamówień publicznych. Nie oznacza to bynajmniej, iż władze gminne mają nieuchronny obowiązek powierzania wyłonionym w ten sposób podmiotom organizacji odbioru odpadów komunalnych na zasadzie wyłączności. W nowych uwarunkowaniach wszakże, w których na władze gminne został nałożony wyłączny obowiązek w zakresie organizacji odbioru odpadów komunalnych, przestrzenne ramy rynku zostały określone administracyjnymi granicami gmin, o zróżnicowanej powierzchni i zróżnicowanym potencjale, także wytwórców odpadów. Wielkość rynku w sposób istotny, jak będzie mowa w następnym podrozdziale, warunkuje jego realny kształt i charakter, a także wpływa na praktyki gmin w zakresie jego kształtowania. Obowiązek organizowania przez gminy przetargów na organizację odbioru odpadów sprawia, iż przetarg stać się może realnym

²⁴⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 1735.

²⁵⁰ M. Pawlak, *Zamówienia publiczne ...*, op. cit., s. 6-7.

narzędziem regulacji lokalnych rynków świadczenia tego rodzaju, w stopniu większym aniżeli wynika to z obowiązujących przepisów prawa.

5.4 GMINY W ROLI REGULATORÓW W OBSZARZE GOSPODARKI ODPADAMI

Rola gmin jako regulatorów wynika z faktu, iż zobligowane są one wykonawców zadań w zakresie gospodarki odpadami pozyskiwać w drodze procedur konkursowych lub przetargowych, co oznacza, iż to one decydują jakie przedsiębiorstwa będą mogły w tym zakresie podjąć działalność, a jakie nie, czyli regulują dostęp do gminnego rynku usług w zakresie gospodarki odpadami). Kwestia ta ma kontekst szerszy i czasami jest traktowana jako ta, która dotyczy toczącego się w doktrynie sporu o dopuszczalność na tle generalnej zasady wolności gospodarczej modelu gospodarki regulowanej, czyli modelu opartego na koncepcji interwencjonizmu państwowego. Nie ma potrzeby szerzej omawiać tej koncepcji, której źródła sięgają Wielkiej Depresji lat 1929-1935, ściślej zaś reakcji na jej skutki, ukierunkowanej na zapobieżenie w przyszłości podobnym ekonomicznym katastrofom²⁵¹. Ograniczymy się tylko do przypomnienia, iż model gospodarki regulowanej bazuje na teorii interwencjonizmu państwowego autorstwa angielskiego ekonomisty Johna Maynarda Keynesa²⁵². Oparł on swoją koncepcję na paradygmacie niezbędności pobudzania przez państwo popytu celem przezwyciężenia zjawisk kryzysowych i rozwiązania problemów po stronie popytu. Ingerencja państwa w gospodarkę w ujęciu Keynesa polegać miała na²⁵³:

- regulacyjnym oddziaływaniu sektora publicznego na gospodarkę, poprzez odpowiednią politykę budżetową tak w sferze dochodów (na przykład zwolnienia i ulgi podatkowe), jak i w sferze wydatków (na przykład subwencje dla różnych sektorów gospodarki, w tym także dla sektora publicznego);
- rozbudowie infrastruktury społecznej, związanym zwłaszcza z wpływającymi korzystnie na gospodarkę inwestycje w człowieka, na przykład oświata, kultura, ochrona zdrowia;
- redystrybucji dochodów państwa ze względu na cele społeczne i konieczność wsparcia, ze względu na sprawiedliwość społeczną, słabszych grup społecznych.

²⁵¹ Por. E. Kubiak, H. Nakonieczna-Kisiel, *Ekonomia. Makroekonomiczne podstawy polityki gospodarczej*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1999, s. 237-241.; E. Stieglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 24-25. G. Przesławska, *Rola państwa w gospodarce w ujęciu szkół ekonomicznych*, [w:] *Regulowana gospodarka rynkowa. Wybór materiałów do studiowania polityki gospodarczej*, U. Kalina-Prasznic (red.), Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003, s. 11.

²⁵² Zasadniczy wykład jego koncepcji zawarty jest w pracy *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWN, Warszawa 2003.

²⁵³ E. Kubiak, H. Nakonieczna-Kisiel, *Ekonomia. Makroekonomiczne...*, op. cit., s. 238.

Wychodząc od powyższych przesłanek interwencjonizm definiuje się jako „aktywne, zmierzające do realizacji określonych celów, oddziaływanie państwa na procesy gospodarcze i społeczne”²⁵⁴. Wyrazem interwencjonizmu jest polityka stabilizacyjna państwa, określana jako „kompleks działań stosowanych przez państwo w celu utrzymania pożądanych, długookresowych stanów gospodarczych”²⁵⁵. Jej podstawowymi celami są²⁵⁶:

- osiągnięcie odpowiedniej stopy wzrostu gospodarczego, tj. przede wszystkim przeciwdziałanie spadkom produkcji;
- stymulowanie równowagi na rynku pracy, ukierunkowanej na pełne zatrudnienie, realnie przynoszącej maksymalną redukcję bezrobocia;
- przeciwdziałanie deprecjacji pieniądza poprzez kontrolę jego podaży i zwalczanie inflacji;
- aktywizacja handlu zagranicznego, przede wszystkim przeciwdziałanie deficytowi w handlu zagranicznym oraz bilansie płatniczym.

Interwencjonizm w powyższym rozumieniu ma także chronić samą gospodarkę przed niebezpiecznymi dla niej wstrząsami. Konkretnie zastosowania interwencjonizmu nie mogą mieć charakteru doktrynalnego i dogmatycznego, ale dostosowane do realnych potrzeb konkretnej gospodarki, czy też ściślej konkretnego systemu makroekonomicznego. Stąd też tak historyczne, jak i współczesne zastosowania interwencjonizmu, aczkolwiek podobne co do zasad, różnią się pod względem stosowanych instrumentów. Etatystyczna koncepcja Keynesa oraz keynesowskie zarządzanie przyniosło szczególnie dobre skutki w latach 1950-1970, kiedy na Zachodzie odnotowano szybki rozwój gospodarczy, silny spadek bezrobocia i niską inflację. Załamanie przyszło w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych XX wieku pod wpływem szoku, jakim był dla świata kryzys energetyczny 1973 roku, kiedy to bliżej dotąd nieznaną organizacją zrzeszającą producentów ropy naftowej OPEC, w odwecie za poparcie Zachodu dla Izraela w tak zwanej wojnie Jom Kipur, znacznie podniosła ceny tego surowca. Gospodarki krajów zachodnich ogarnęła stagflacja, czyli jednoczesny wzrost cen, inflacji i bezrobocia²⁵⁷. Zdaniem wielu specjalistów kryzys naftowy jedynie pomógł ujawnić i obnażyć słabe strony interwencjonizmu, na przykład zawodność państwa w roli stabilizatora systemu makroekonomicznego²⁵⁸.

²⁵⁴ Tamże, s. 238.

²⁵⁵ Tamże, s. 240.

²⁵⁶ Tamże, s. 241.

²⁵⁷ A. Wojtyła, *Rola państwa we współczesnej ekonomii*, „*Ekonomista*”, 1992, nr 3, s. 361.

²⁵⁸ A. Lipowski, *Ekonomiczna zawodność państwa – krytyczna analiza ujęcia antyetatystycznego*, „*Ekonomista*” 2002, nr 2, s. 170-171.

Pomimo krytyki i alternatywy w postaci modelu neoliberalnego, redukującego ingerencję państwa w mechanizmy ekonomiczne, keynesizm obronił się i powrócił do obiegu myśli ekonomicznej w koncepcjach neokeynesizmu, głoszących, że interwencjonizm państwowy niezbędny jest w tych obszarach, przede wszystkim objętych sektorem publicznym, w których rynek może okazać się zawodny lub też takich, które nie powinny z ważnych względów państwowych (na przykład zachowanie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego) lub społecznych (na przykład groźba osłabienia więzi społecznych) regulacje rynkowe nie powinny mieć zastosowania²⁵⁹.

Na konkurencyjność przedsiębiorstw gospodarki odpadami wpływają różne grupy czynników, w tym szczególne znaczenie mają czynniki zewnętrzne. Ograniczenia dla konkurencyjności i możliwości optymalizacji ekonomicznej przedsiębiorstw podejmujących działalność w segmencie gospodarki komunalnej nakładają przepisy obowiązującego prawa. Ograniczenia te wynikają również z polityki gmin dotyczącej udzielania zamówień publicznych na usługi odbioru i wywozu odpadów z nieruchomości gminnych. Czynnikiem ograniczającym konkurencję na rynku usług odbioru i wywozu odpadów komunalnych może mieć wielkość rynku na terenie gminnej jednostki samorządowej.

Niezbędne jest stosowanie reguł gospodarki regulowanej w sferze szeroko rozumianych usług publicznych, ze względu na zawodność mechanizmów rynkowych wszędzie tam, gdzie dążenie do zysku musi ustąpić przed imperatywem skutecznego zaspokojenia potrzeb publicznych, czyli celu istotnego ze względu na konkurencyjność państwa i społeczeństwa²⁶⁰. Odnosząc powyższe spostrzeżenia do poziomu usług publicznych w gminach, stwierdzić można, utrzymanie porządku w gminach to jedna z takich usług, narzędziem realizacji której jest selektywna zbiórka odpadów u wytwórcy i odbiór ich przez profesjonalne przedsiębiorstwa dysponujące w tej mierze możliwościami technicznymi, organizacyjnymi i logistycznymi.

Kwestią kluczową jest mechanizm wyłaniania podmiotów do wykonywania zadań związanych z tymi usługami. W stanie prawnym sprzed nowelizacji OGU i CPGU, obowiązywały w tej mierze mechanizmy rynkowe. W okresie ich funkcjonowania także na niewielkich rynkach lokalnych ukształtowały się tak stosunki rynkowe tak po stronie podaży (istnienie określonej grupy podmiotów gospodarczych wyspecjalizowanych w odbiorze odpadów komunalnych od wytwórców konkurujących na rynku lokalnym), jak i popytu (grupa wytwórców odpadów, dokonujących, kierując się rynkowymi kryteriami: ceną, termino-

²⁵⁹ P. Dembiński, *Gospodarka rynkowa dla każdego*, Editions Spotkania, Warszawa 1992, s. 36-38.

²⁶⁰ Nowoczesną koncepcję ekonomii usług publicznych rozwinął J. E. Stieglitz, [w:] *Ekonomia sektora...*, op. cit., passim. Wywarła ona duży wpływ na współczesne modele usług publicznych.

wością, jakością usługi), swobodnego wyboru przedsiębiorstwa świadczącego usługę odbioru odpadów). W takich warunkach władze gminne nie miały żadnych instrumentów ingerencji w mechanizmy rynkowe na obszarze swoich właściwości, same uczestnicząc w wielu wypadkach w grze rynkowej.

W przypadku gospodarki odpadami częsty był udział związanych z systemem władz gminnych strukturalnie i finansów zakładów gospodarki komunalnej w rynkowym świadczeniu usług między innymi w zakresie odbioru odpadów komunalnych od wytwórców. Także i wtedy, co jest już kwestią historyczną, władze gminy starały się zapewnić wspomnianym zakładom komunalnym lepszą od innych pozycję konkurencyjną, ale generalny mechanizm, jaki w tym zakresie funkcjonował był mechanizmem rynkowym.

Całkowicie zmieniło się to po wdrożeniu po 1 lipca 2011 roku zmian w obowiązującym prawie. Oceniane są one przez specjalistów w kategoriach swoistego „przewrotu kopernikańskiego”. Mówi się o nich, jak się zastrzega: nieprzesadnie, jako „o *sui generis* rewolucji”²⁶¹. Generalnie rzecz biorąc, jak stwierdza Jędrzej Bujny, przyjmując można „że *de lege lata* gminy zobligowane zostały do zorganizowania systemu odbioru odpadów komunalnych z wszelkimi tego [...] konsekwencjami”, wśród których najważniejsza to gruntowna zmiana dotychczas obowiązującego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi²⁶². Jak z kolei zauważył G. Samitowski, znowelizowana CPGU „doprowadziła do istotnego przeobrażenia na rynku gospodarowania odpadami komunalnymi”, a „jednym z istotnych aspektów tej noweli jest daleko idąca przemiana uwarunkowań formalnych w zakresie prowadzenia działalności polegającej na odbieraniu odpadów komunalnych”²⁶³. Gminom, innymi słowy, przyznano w nowym stanie prawnym uprawnienia swoistego regulatora lokalnych rynków gospodarki odpadami, w czym są dostrzegalne wpływy nowoczesnych doktryn świadczenia usług publicznych, zgodnie z którymi sfera ta powinna zostać poddana, przy zachowaniu rudymenarnych rozwiązań rynkowych, w tym zwłaszcza zachowania warunków dla uczciwej konkurencji, regulacyjnym oddziaływaniom organów publicznych. Z punktu widzenia zasad funkcjonowania rynku odbioru odpadów komunalnych zmiany wprowadzone w dotychczasowym porządku prawnym po 1 lipca 2011 roku, nowelizacjami OGU i CDGU, oznaczają zmianę wymogów dla przedsiębiorstw funkcjonujących

²⁶¹ J. Jerzmański, *Gospodarka odpadami komunalnymi – nowe zasady*, „Przegląd Komunalny” 2011, nr 9, cyt. za.: J. Bujny, *Nowe zasady gospodarki odpadami komunalnymi. Wewnętrzne materiały warsztatowe*, s. 1, dostępne w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: http://www.odpady.sas.edu.pl/sites/default/files/materiały_warsztatowe.pdf [07.02.2015].

²⁶² J. Bujny, *Nowe zasady gospodarki...*, s. 1.

²⁶³ G. Samitowski, *Odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości – zarys regulacji*, [w:] *Nowe prawo...*, op. cit., s. 53.

na tym rynku. Obowiązek uzyskania zezwolenia na prowadzenie tego rodzaju działalności, niebędące równoznaczne z uzyskaniem zamówienia, ale otwierało możliwość ubiegania się o nie na zasadach rynkowych, został zastąpiony obowiązkiem poddania się regułom reglamentacyjnym. Zmiana ta została wywiedziona – niezbyt trafnie, jak zauważa się w literaturze – ze wspomianej już konstytucyjnej zasady proporcjonalności, sformułowanej w art. 22 Konstytucji RP²⁶⁴. W doktrynie wyodrębnia się dwie postacie reglamentacji²⁶⁵:

- *sensu stricto* – występowanie w systemie prawnym przepisów nakazujących uzyskanie odpowiednich dokumentów administracyjnych lub podjęcie skonkretyzowanych działań formalnych umożliwiających rozpoczęcie prowadzenia działalności;
- *sensu largo* – występowanie w systemie prawnym przepisów bezpośrednio lub pośrednio wpływających na sposób funkcjonowania podmiotu na rynku, w tym na skalę prowadzonej działalności.

Reglamentacja *sensu stricto* obejmuje z punktu widzenia przedsiębiorstw ubiegających się o uzyskanie zamówienia publicznego, będącego *de facto* – jak sygnalizowano wcześniej – oddanym przez ustawodawcę w ręce władz gminnym narzędziem regulacji lokalnych rynków odbioru odpadów, obejmuje konieczność spełnienia następujących wymogów²⁶⁶:

- obowiązek uzyskania wpisu do rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami, w zakresie transportu odpadów (art. 234 ust. 1 OGU) w 36-miesięcznym okresie przejściowym, w czasie którego marszałkowie województw zobligowani są utworzyć rejestry podmiotów mogących ubiegać się o zamówienia na organizację odbioru odpadów komunalnych, możliwe jest prowadzenie tej działalności w oparciu o dotychczasowe lub nowo uzyskane zezwolenia na transport odpadów;
- obowiązek posiadania zaświadczenia na krajowy niezarobkowy przewóz drogowy w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym²⁶⁷; obowiązek taki wynika z art. 3 ust. 2 pkt 2 powołanej ustawy.

Podległość przedsiębiorstw funkcjonujących w obszarze odbioru odpadów komunalnych reglamentacji w *sensu largo*, wynika z ustawowych upoważnień rad gminnych podejmowania uchwał określających zasady i warunki odbioru odpadów komunalnych, *de facto* kształtujących rynek tego rodzaju usług, służących zachowaniu reguł rynkowych, bądź przeciwnie – ich naruszaniu, zwłaszcza w zakresie możliwości konkurencji. Na rady gminy

²⁶⁴ Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483.

²⁶⁵ Tamże, s. 55.

²⁶⁶ Tamże, s. 55-57.

²⁶⁷ Dz. U. z 2001 r. nr 125, poz. 1371 z późn. zm.

CPGU deleguje podejmowanie następujących uchwał: 1) w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (art. 6c ust. 2); 2) w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6r ust. 3); 3) o regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (art. 4 ust. 1); 4) w sprawie górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi odbierania odpadów komunalnych (art. 6 ust. 2).

Najdalej idące skutki dla kształtu lokalnych rynków odbioru odpadów komunalnych, ma, jak zwraca się uwagę w literaturze, pierwsza z wymienionych uchwał. Jeżeli nie zostanie ona przyjęta, lokalny rynek odpadów komunalnych, w swoim zasadniczym segmencie – odbiór z nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady – pozostaje w zasadzie otwarty i dostępny jest dla wszystkich przedsiębiorstw znajdujących się we wspomnianych powyżej rejestrach wojewódzkich oraz dla gminnych jednostek organizacyjnych. Jednym ograniczeniem reglamentacyjnym w sensie largo jest uchwała w sprawie górnych stawek opłat, jakie można pobierać od właścicieli nieruchomości²⁶⁸. W praktyce jednak istotniejsze znaczenie, dla utrzymania reguł rynkowych, w tym zasad konkurencji, mają uchwały w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Władze uznających przy ich podejmowaniu prymarny charakter reguł rynkowych dla kształtowania lokalnego rynku mają możliwość uniknięcia ich naruszenia czy wypaczenia. Jak jednak pokazuje praktyka w nowych uwarunkowaniach prawnych lokalne rynki odpadów komunalnych wykazują silną podatność na występowanie monopolu naturalnego, czyli sytuacji, w której brakuje ekonomicznego uzasadnienia dla funkcjonowania więcej niż jednego podmiotu dokonującego odbioru odpadów komunalnych, gdyż pojawienie się kolejnych nie przyczyniłoby się do obniżenia cen tego rodzaju usługi dla wytwórców odpadów²⁶⁹. Jak można sadzić, do czego wypadnie szerzej powrócić w dalszej części niniejszego opracowania, sytuacja ta wynika z ograniczonego zasięgu przestrzennego wielu lokalnych rynków odbioru odpadów, a co za tym idzie ustabilizowanej populacji wytwórców odpadów. Innymi słowy, łatwiej jest uniknąć monopolu naturalnego i utrzymania wolnej konkurencji na większych rynkach lokalnych odbioru odpadów, niż rynku o bardzo ograniczonym zasięgu.

²⁶⁸ G. Samitowski, *Odbieranie odpadów...*, op. cit., s. 58.

²⁶⁹ Tamże, s. 59.

Można zatem wstępnie przyjąć, iż wielkość rynku jest jedną z przesłanek zagrożeń monopolem naturalnym, co skłaniałoby do rozważenia rozwiązań, aby tworzyć warunki prawne do łączenia się kilku mniejszych rynków lokalnych, na przykład poprzez tworzenie związków międzygminnych ukierunkowanych na tego rodzaju cel. Za dużo poważniejsze wszakże dla naruszenia mechanizmu rynkowego i zasad uczciwej konkurencji na lokalnych rynkach odbioru odpadów komunalnych zaliczyć należy zagrożenie monopolem prawnym, dla którego nie ma przesłanek w istniejących regulacjach prawnych, ale który może być skutkiem zbyt daleko idących zapisów we wspomnianych uchwałach kształtujących te rynki. Mogą one bowiem *explicite* zobowiązywać właścicieli nieruchomości do korzystania wyłącznie z usług podmiotu wyłonionego w drodze gminnego przetargu. Taki zapis znajduje się między innymi w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Poznania, przyjętym uchwałą jego rady z dnia 8 stycznia 2013 roku i brzmi następująco: „Właściciel nieruchomości zobowiązany jest do korzystania z usług podmiotu uprawnionego wybranego w drodze przetargu przez Związek Międzygminny «Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej» na świadczenie usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, posiadającego wpis do rejestru działalności regulowanej”²⁷⁰. Zapisy tego rodzaju mogą stanowić pożywkę dla powstawania, w związku z udzielaniem zamówień publicznych na odbiór odpadów komunalnych, wertykalnych karteli przetargowych, a także, co już wcześniej sygnalizowano, pokusę faworyzowania przez władze gminne przy ich udzielaniu gminnych jednostek organizacyjnych.

W odniesieniu do skutków zmian, wyznaczanych przez nowelizację CDGU i uchwalenie OGU, można mówić o swoistym paradoksie. Z jednej bowiem strony został obniżony, z intencją umocnienia, a nawet pogłębienia wolności gospodarczej w obszarze odbioru odpadów komunalnych²⁷¹, stopień reglamentacji dla przedsiębiorstw prowadzących działalność w zakresie odbioru odpadów komunalnych: z zezwolenia na wpis do rejestru działalności. Przyczyniły się do tego w dużej mierze praktyki gmin w udzielaniu zamówień na

²⁷⁰ § 7 Uchwały nr XLIV/679/VI/2013 Rady Miasta Poznania z dnia 8 stycznia 2013 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Poznania.

²⁷¹ [...] wprowadzenie rejestru działalności regulowanej ma przyczynić się do zwiększenia wolności działalności gospodarczej w Polsce w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, ponieważ uzyskanie wpisu do rejestru działalności regulowanej jest łatwiejsze niż uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, gdyż organ rejestrowy nie będzie sprawdzał zgłoszonych danych, informacji i dokumentów przed dokonaniem wpisu do rejestru, a może je sprawdzać dopiero *ex post*”. Uzasadnienie do nowelizacji ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, 25 listopad 2010, materiał dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/3CA1250258CBA9D3C12577ED003C38F7/\\$file/3670.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/3CA1250258CBA9D3C12577ED003C38F7/$file/3670.pdf) [17.05.2014].

usługi, o których mowa. Szerzej kwestia ta zostanie naświetlona w dalszej części niniejszego opracowania.

Generalnie więc zmiany prawne wprowadzone po 1 lipca 2011 roku oznaczają całkowitą zmianę modelu realizacji zadań w zakresie odbioru odpadów komunalnych. W świetle tak zwanej systemowej koncepcji podziału zadań nałożonych na gminy w zmienione OGU i znowelizowanej CPGU, wyodrębnić można następujące rodzaje tych zadań²⁷²:

- Organizacyjno-przetargowe. Obejmują one tworzenie warunków do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewnienie wykonania tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych. Formami wykonywania tych zadań są między innymi:
 - podejmowanie odpowiednich, wymaganych prawem uchwał przez organy stanowiące gmin;
 - dokonywanie w ramach procedur przetargowych podmiotów odpowiedzialnych za odbiór odpadów komunalnych oraz budowę instalacji do ich składowania i przetwarzania. W ramach zadań organizacyjno-przetargowych gminy ponadto:
 - obejmują wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi;
 - ustanawiają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji;
 - tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy.
- Nadzorczo-kontrolne. W ramach tych zadań gminy nadzorują gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości oraz kontrolują przestrzeganie i stosowanie przepisów CPGU.
- Informacyjno-edukacyjne. Ta grupa zadań obejmuje:
 - prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych;

²⁷² J. Bujny, *Nowe zasady gospodarki...*, s. 4-6.

- udostępnianie na stronach internetowych urzędów gminnych zwyczajowych i prawem wymaganych informacji o realizacji zadań w zakresie gospodarowania odpadami oraz działaniach podmiotów realizujących te zadania.
- Sprawozdawczo-weryfikacyjne. Polegają one na tym, że organy wykonawcze gminy obowiązane są do sporządzania rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz obligowane są do weryfikacji danych zawartych w kwartalnych sprawozdaniach podmiotów odbierających odpady komunalne i podmiotów opróżniających zbiorniki bezodpływowe.
- Ewidencyjne. Obejmują one prowadzenie przez gminy ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z ustawy.
- Analityczne. W ich ramach gminy dokonują corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym zwłaszcza do możliwości przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania. Ta grupa zadań obejmuje również analizy:
 - potrzeb inwestycyjnych związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi;
 - kosztów poniesionych w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych;
 - liczby mieszkańców, liczby właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umowy, w imieniu których gmina powinna podjąć działania, zmierzające do objęcia ich systemem gospodarki odpadami komunalnymi;
 - ilości zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania odbieranych z terenu gminy.

W ramach tak określonych zadań mieszczą się interesujące nas najbardziej zadania gmin w zakresie odbioru odpadów komunalnych z terenu nieruchomości zamieszkałych przez mieszkańców i gminy, a także – o ile tak postanowi rada gminy – także z niezamieszkałych, ale takich, na których odpady są wytwarzane. Jak już wspomniano zdania w tym zakresie zgodnie ze znowelizowaną CPGU mają wykonywać podmioty wyłonione w przetargach organizowanych przez organy wykonawcze gmin, tj. zależnie od statusu gminy: wójtów,

burmistrzów lub prezydentów miast. Obowiązującym w tej mierze procedurom poświęcimy poniżej nieco uwagi.

Mechanizm powyższy odnosi się gospodarki odpadami jako całości, w tym także do interesującej nas najbardziej dziedziny usług odbioru odpadów komunalnych. Władze gminy zobligowane są do tworzenia ogólnych warunków formalnych i organizacyjnych do funkcjonowania tej dziedziny, a stosując instrumenty zamówień publicznych, będące *de facto* także instrumentami regulacyjnymi, wyposażają wyłonione na podstawie procedur przetargowych przedsiębiorstwo w uprawnienie, na ogół wyłączone, do odbioru odpadów komunalnym na obszarze gminy. Wynikają stąd określone zagrożenia dla prawidłowego przebiegu procedur przetargowych oraz dla przestrzegania zasad uczciwej konkurencji.

5.4.1. Wyznaczniki polityki gmin w zakresie udzielania zamówień publicznych w dziedzinie odpadów komunalnych

Selektywna zbiórka i odbiór odpadów komunalnych od wytwórców to, element gospodarki odpadami związany z określonymi w CPGU zadaniami gmin w zakresie utrzymania i porządku na ich obszarze. Zadania w tym zakresie realizowane są w formule odpłatnych usług publicznych, czyli realizowanych przez władze publiczne na rzecz mieszkańców gmin, wytwarzających odpady, które za określoną przez władze gminne opłatą, mogą rozwiązywać swoje problemy związane z odpadami, korzystając z usług podmiotów gospodarczych wyspecjalizowanych w zakresie ich odbioru. Podmioty te wyłaniane są w drodze procedur przetargowych. Dokonują one odbioru odpadów komunalnych od mieszkańców gminy z ich nieruchomości, a także – o ile rada gminna tak postanowi – z nieruchomości przez nich niezamieszkiwanych, ale na których odpady są wytwarzane.

W świetle CPGU podmiotami tymi mogą być prywatni przedsiębiorcy bądź gminne jednostki organizacyjne. Jak zwraca się uwagę w literaturze, linia demarkacyjna między tymi podmiotami wzbudza uzasadnione wątpliwości, a „zasadniczym zagadnieniem jest sposób kwalifikacji spółek komunalnych w obrębie” podmiotów świadczących usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych²⁷³. G. Samitowski, odwołując się do opinii W. Radeckiego, stwierdza, że nie jest możliwe zaliczanie spółek komunalnych w poczet gminnych jednostek organizacyjnych²⁷⁴. W praktyce więc o udzielenie usługi na świadczenie usług w tym zakresie mogą się ubiegać podmioty prowadzące profesjonalną działalność w obszarze gospodarki odpadami. O wyniku przetargu powinny zatem decydować względy merytoryczne (jakość

²⁷³ G. Samitowski, *Odbieranie odpadów...*, op. cit., s. 53.

²⁷⁴ Tamże, s. 53.

oferty) oraz rynkowe (cena, za jaką oferent gotów jest świadczyć swoje usługi), a nie podmiotowe (relacje i powiązania, jakie potencjalnie podmioty ubiegające się o zamówienie w zakresie odbioru odpadów komunalnych, mogą mieć z zamawiającymi, czyli organami gminnymi, właściwymi w zakresie udzielania takiego zamówienia).

W zmienionych warunkach prawnych, występuje we władzach samorządowych silna tendencja do ochrony interesów tych podmiotów oraz skłonność tych władz do prowadzenia swoistej polityki udzielania zamówień w dziedzinie odbioru odpadów komunalnych. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zwraca uwagę, iż generalnie ryzyko powstawania karteli przetargowych jest w obszarze gospodarczej działalności gmin, i nie występuje wyłącznie w Polsce. Wzrost zagrożeń w tym zakresie Urząd Antymonopolowy w oczywisty sposób wiąże z zasadniczymi zmianami prawnymi w dziedzinie odbioru odpadów komunalnych, wdrożonymi po 1 lipca 2011 roku. Jak stwierdza się w raporcie dotyczącym przestrzegania zasad konkurencji na rynku odpadów, „w kontekście omawianych rynków temat [karteli przetargowych] staje się nad wyraz aktualny i wiąże się ze zmianami w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, z których wynikają dodatkowe obowiązki dla gmin związane z przetargami”²⁷⁵.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym wytworzyła się sytuacja, iż „przetargi są organizowane między innymi tam, gdzie na rynku z powodów określonych uwarunkowań efektywnościowych funkcjonuje monopol naturalny lub też regulacji prawnych występuje monopol prawny, może działać tylko jeden przedsiębiorca wykonujący zamówioną usługę lub dostawę”²⁷⁶. Konkurencja między podmiotami gospodarczymi została zastąpiona zatem w dziedzinie odbioru odpadów komunalnych wielu polskich gminach konkurencją o rynek, co oznacza, iż „na danym rynku działa tylko jedna firma, która wygra przetarg o wytwarzanie lub świadczenie usług na prawie wyłączności”²⁷⁷. Prawdopodobieństwo karteli wertykalnych uznać należy w tej sytuacji za duże, zwłaszcza gdy się pamięta, że praktyki monopolistyczne w dziedzinie odbioru odpadów komunalnych gminy stosowały już w poprzednim stanie prawnym²⁷⁸. W obecnym stanie prawnym dysponują one dużo większymi możliwościami wpływania jakiego przedsiębiorstwa na ich obszarze zwycięży w „konkurencji o rynek”. Naturalne w takiej sytuacji, co nie znaczy, że zgodne z interesem społecznym, jest uznanie preferencji gmin dla przedsiębiorstw wcześniej i aktualnie powiązanych z nimi strukturalnie, organizacyjnie i finansowo.

²⁷⁵ UOKiK, *Konkurencja na polskim rynku usług...*, op. cit., s. 40.

²⁷⁶ Tamże, s. 40.

²⁷⁷ Tamże, s. 40.

²⁷⁸ *Monopolistyczne praktyki gmin w Polsce na rynku gospodarowania ...*, op. cit., passim.

5.4.2. Raport z badań procedur przetargowych w województwie podlaskim

Grupę badawczą wytypowano na podstawie danych z Biuletynów Informacji Publicznej poszczególnych gmin województwa podlaskiego. Przyjęto następujące parametry gospodarki odpadami:

- czy gmina jest podzielona na sektory, a jeśli tak, to na ile;
- liczba ofert złożonych w przetargu;
- wykonawca wybrany w przetargu;
- czy nie zamieszkałe posesje są objęte systemem;
- liczba mieszkańców;
- liczba posesji zamieszkałych;
- liczba posesji niezamieszkałych²⁷⁹.

Dane o liczbie posesji zamieszkałych i niezamieszkałych pochodzą ze specyfikacji przetargów umieszczanych na stronach internetowych Biuletynów Informacji Publicznej poszczególnych urzędów miast i gmin. Niektóre gminy podają tylko liczbę mieszkańców lub liczbę gospodarstw domowych, a wykaz posesji wykonawca otrzymuje dopiero po rozstrzygnięciu przetargu i podpisaniu umowy. W gminach bez zabudowy wielorodzinnej liczbę gospodarstw potraktowano jako liczbę posesji. Przy zabudowie wielorodzinnej liczba gospodarstw posesji nie jest tożsama.

Część gmin nie podała liczby posesji niezamieszkałych, bo nie są one objęte przetargiem, a część gmin nie podała liczby posesji, mimo że są one objęte przetargiem.

Uzyskany w toku badań materiał empiryczny dostarczył interesujących danych dotyczących zachowań władz gminnych w sytuacji, jaka wytworzyła się po wdrożeniu po 1 lipca 2011 roku prawnych uwarunkowań gospodarki odpadami komunalnymi, ze szczególnym uwzględnieniem usług ich odbioru od wytwórców. Zgodnie z nowymi uregulowaniami prawnymi władze zostały zobligowane do przeprowadzenia przetargu na wykonywanie tych usług celem wyłonienia przedsiębiorstwa, które na zlecenie tych władz będą realizować zadania objęte ich ustawową odpowiedzialnością za ład i porządek na obszarze ich właściwości. Rezultaty tych postępowań na terenie gmin objętych badaniem pokazuje tabela 3. Zawiera ona informacje o relacjach istniejących między zwycięzcami tych przetargów a władzami gminnymi przed zasadniczymi zmianami w prawodawstwie o odpadach komunalnych wprowadzonymi w 2011 roku.

²⁷⁹ Patrz aneks tabela A.

Tabela 3

Populacje przedsiębiorstw, które wygrały przetargi na usługę odbioru odpadów komunalnych, przeprowadzonych po 1 lipca 2011 roku w gminach województwa podlaskiego

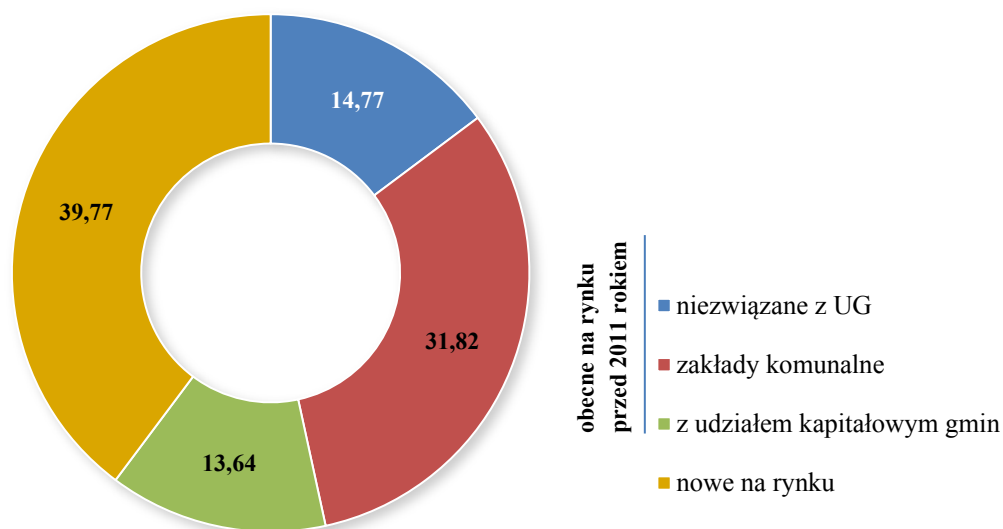
Wyszczególnienie	N	%N
Obecne na rynku przed 2011 rokiem, w tym:	53	60,22
niezwiązane z UG	13	14,77
zakłady komunalne	28	31,82
z udziałem kapitałowym gmin	12	13,64
Nowe na rynku	35	39,77
Ogółem	88	100,00

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

W sposób graficzny powyższe dane przedstawiono zostały na rysunku 9.

Rysunek 9

Populacje przedsiębiorstw, które wygrały przetargi na usługę odbioru odpadów komunalnych, przeprowadzonych po 1 lipca 2011 roku w gminach województwa podlaskiego



Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

W wyniku postępowań przetargowych przeprowadzonych po zmianach prawnych w 2011 roku w gminach (rysunek 9) zlecenia na usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych w zdecydowanej większości uzyskały przedsiębiorstwa już wcześniej obecne na gminnym rynku tego rodzaju usług. Jak można sądzić, zwycięzcami tych przetargów były firmy, które wykonywały je przed zmianą uwarunkowań prawnych. Chociaż materiał

empiryczny nie dostarczył wprost takich danych, to prawdopodobieństwo takie wzmacniają przesłanki pośrednie. W tabeli 4 dane przedstawiono według kryterium typu jednostki gminnej, wchodzącej w skład próby badawczej, a więc stypizowane jako gminy wiejskie, gminy miejsko-wiejskie oraz gminy miejskie.

Tabela 4

Populacje przedsiębiorstw, które wygrały przetargi na usługę odbioru odpadów komunalnych, przeprowadzonych po 1 lipca 2011 roku w gminach województwa podlaskiego ze względu na typ jednostki gminnej przeprowadzającej przetarg

Wyszczególnienie	Liczba gmin w grupie
Obecne na rynku przed 2012 rokiem, w tym:	53 (36 wiejskich, 17 miejsko-wiejskich)
niezwiązane z UG	10 (10 wiejskie)
zakłady komunalne	24 (24 wiejskie)
z udziałem kapitałowym gmin	19 (2 wiejskie, 17 miejsko-wiejskich)
Nowe na rynku	35 (16 wiejskie, 9 miejsko-wiejskie, 10 miejskie)

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Zdecydowaną większość zwycięzców przetargów na usługę odbioru odpadów komunalnych wśród firm już wcześniej obecnych na rynku tego rodzaju usług stanowią te firmy, które zlecenia uzyskały w gminach wiejskich. Posiłkując się jako pomocniczym założeniem, iż w środowiskach tego rodzaju wszelkie zmiany, nawet „rewolucyjne”, jak niektórzy autorzy nazwali to, co stało się w gospodarce odpadami komunalnymi po 2011 roku, dokonują się najwolniej, często zaś jedynie są to zmiany pozorne, można przyjąć, iż w gminach tych zwycięzcami przetargów zostały w przeważającej mierze przedsiębiorstwa, które usługi takie świadczyły przed zmianami w uwarunkowaniach prawnych. Pewność co do prawdziwości takiego domniemania zwiększa okoliczność, iż w grupie gmin, w których zwyciężyły przedsiębiorstwa obecne do czasu zasadniczych zmian na rynku usług odbioru, tylko co piąte nie było w żaden sposób związane z miejscowym UG, organizacyjnie lub kapitałowo. Większość w omawianej grupie stanowiły zakłady komunalne, spółki z udziałem UG, utworzone z przekształcenia dawnych zakładów budżetowych, albo też innej proveniencji podmioty, w których UG posiadały swoje udziały. W zdecydowanej większości objętych badaniami gmin wiejskich zatem zmiany w systemie usług odbioru odpadów komunalnych miały charakter w istocie pozorny i polegały na tym, iż przedsiębiorstwo dotąd realizujące zadania w tym zakresie zostało „legitymizowane” w nowym porządku prawnym.

Uwaga ta w istotnym stopniu dotyczy także gmin wiejsko-miejskich, ponieważ w większości gmin tego typu objętych badaniami, omawiane zmiany miały charakter podobny do powyżej zarysowanych.

Tylko co trzecie z przedsiębiorstw, które po 2011 roku wygrało przetargi na wykonywanie usług odbioru odpadów komunalnych, wcześniej nie funkcjonowało na rynkach badanych gmin. Preferowane one były przede wszystkim przez gminy miejskie (wszystkie bez wyjątku dokonały wyboru firmy z tej grupy); na podobny krok zdecydowała się tylko co trzecia gmina wiejska i miejsko-wiejska. Należy zachować daleko idącą ostrożność w ocenie tego rodzaju danych, gdyż brak jest pewności, iż te „nowe” firmy nie powstały z przekształcenia „starych” bądź ich fuzji, przeprowadzonych pod kątem optymalizacji korzyści, jakie stwarzają nowe uwarunkowania prawne funkcjonowania gminnych rynków usług odbioru odpadów komunalnych. Tym niemniej te dane mogą być symptomem korzystnych zmian na tych rynkach, zwłaszcza z punktu widzenia ich konkurencyjności, możliwości wchodzenia na nie nowych firm, zdolnych przełamać na tych rynkach monopol prawny władz na wybór przedsiębiorstw właściwych w zakresie odpadów komunalnych lub też zapobiegających tworzeniu się na tych rynkach monopoli wertykalnych.

Tabela 5

Gminy w województwie podlaskim według liczby firm uczestniczących w przetargach na świadczenie usług odbioru odpadów komunalnych po lipcu 2011 roku

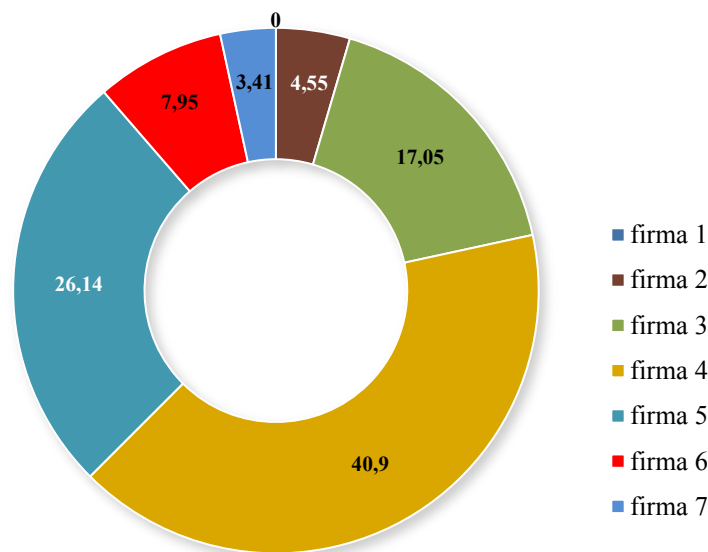
Liczba firm uczestnicząca w przetargach	Liczba gmin	%N	Typ gminy
1	0	0,00	–
2	4	4,54	4 wiejskie
3	15	17,05	14 wiejskich, 1 miejsko-wiejska
4	36	40,91	30 wiejskich, 6 miejsko-wiejskich
5	23	26,14	4 wiejskie, 16 miejsko-wiejskie, 3 miejskie
6	7	7,95	3 miejsko-wiejskie, 4 miejskie
7	3	3,41	3 miejskie
Ogółem	88	100,00	88

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Powyższa sytuacja stanowi zagrożenie dla przestrzegania reguł konkurencji na gminnych rynkach usług odbioru odpadów komunalnych oraz konkurencji firm niekorzystających z *handicapu* w postaci powiązań z organami władzy gminnej, właściwej w udzielaniu publicznych zamówień na usługi tego rodzaju. Zagrożenia tego rodzaju, choć faktycznie występujące, są mniej zauważalne jeżeli na rozważany problem spojrzeć z perspektywy dostępności udziału w przetargach na te usługi na poziomie poszczególnych gmin (tabela 5).

Rysunek 10

Gminy według liczby firm uczestniczących w przetargu



Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

W gminach objętych badaniami empirycznymi uczestniczyła w uzyskaniu zamówienia zróżnicowana liczba firm (rysunek 10), mających – formalnie rzecz biorąc – identyczne możliwości uzyskania zamówienia na przedmiotową usługę. Analiza uzyskanego materiału pozwala zauważyć, iż liczba firm uczestniczących w przetargach rośnie wraz ze statusem jednostek samorządu terytorialnego według porządku od wiejskiej do miejskiej. Najmniejszą liczbę firm uczestniczących w przetargach w gminach województwa podlaskiego objętego badaniem odnotowano w gminach wiejskich. W gminach wiejsko-miejskich liczba ta wzrasta, a wszystkie gminy miejskie pojawiają się dopiero przy liczbie sześciu i siedmiu firm. Wynika to zapewne z okoliczności, iż w gminach o większych potrzebach w zakresie odbioru odpadów komunalnych, a więc większych o większej ilości odpadów do wywiezienia, funkcjonuje więcej firm oferujących tego rodzaju usługi, a co za tym idzie zainteresowanych w uzyskaniu zamówienia publicznego w tym zakresie. Okoliczność ta wszakże dosyć słabo koreluje z faktyczną swobodą i równością podmiotów w dostępie do rynku. Pomimo bowiem

relatywnie dużej liczby firm, jakie wzięły po lipcu 2011 roku udział w przetargach, nie sposób w tym kontekście pominąć, albo przynajmniej zrelatywizować, wcześniej przytoczonych danych świadczących, iż dostęp ten jest łatwiejszy w przypadku firm w jakiś sposób związanych z organami gmin udostępniających zamówienia w zakresie usług odbioru odpadów komunalnych. Wypada więc podtrzymać, jako bardziej uprawnione, domniemanie o zagrażających konkurencyjności na tym rynku lokalnych układach i powiązaniach faworyzujących podmioty niekoniecznie dysponujących ofertą najlepszą pod względem merytorycznym i najkorzystniejszą pod względem ekonomicznym. Ponieważ spostrzeżenia tego rodzaju dotyczą sytuacji po zasadniczych zmianach w uwarunkowaniach prawnych, które miały doprowadzić do anihilacji tego rodzaju zagrożeń, stwierdzić należy, iż cel ustawodawcy w tym zakresie nie został bynajmniej osiągnięty.

5.4.3. Zagrożenia dla konkurencji w dziedzinie gospodarki odpadami wynikające z polityki gmin w zakresie udzielania zamówień publicznych

W wielu gminach usługi wywozu odpadów komunalnych od mieszkańców są wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe lub spółki prawa handlowego, przy czym te drugie także były wcześniej powiązane z gminami, gdyż powstały w wyniku przekształcenia zakładów budżetowych oraz zostały przez gminy wyposażone w odpowiedni do wykonywania tych usług majątek. W wielu wypadkach gmina jest też jedynym lub większościowym współnikiem bądź udziałowcem w takiej spółce²⁸⁰. Pojawia się w ten sposób pokusa omijania obowiązku organizowania przetargów na usługi odbioru odpadów komunalnych przez odwołanie się do literalnej wykładni obowiązku gmin w zakresie utrzymania czystości i porządku na własnym terenie.

Sytuację w omawianym obszarze po wprowadzeniu w życie OGU oraz znowelizowanej CPGU systematycznej i wielostronnej analizie poddał Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Szerzej odnosząc się do skutków zmian spowodowanych w obszarze gospodarki odpadami komunalnymi przez OGU i znowelizowaną CPGU UOKiK ocenił, iż w nowych uwarunkowaniach prawnych następuje praktyczna likwidacja konkurencji na rynkach odbioru i zagospodarowywania odpadów komunalnych w dotychczasowym kształcie, zauważając zarazem, iż „według dokonanego przeglądu międzynarodowego, zbliżone rozwiązania funkcjonują w dużej liczbie krajów rozwiniętych zarówno w UE, jak i poza nią. Konkurencja na rynku odbioru odpadów, czyli rozwiązanie funkcjonujące do tej pory w Polsce w chwili

²⁸⁰ *Odbiór odpadów komunalnych: gminy nie organizują przetargów*, artykuł dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: <http://www.prawo.egospodarka.pl/96517,Odbior-odpadow-komunalnych-gminy-nie-organizuja-przetargow,1,92,1.html> [07.02.2015].

obecnej jest rzadko stosowane, niemniej w wielu krajach obserwuje się działania zmierzające do wprowadzenia w większym stopniu procesów rynkowych do gospodarki odpadami²⁸¹. Stosunek UOKiK do kształtującej się nadal nowej sytuacji w obszarze gospodarki odpadami komunalnymi uznać należy za ambiwalentny. Organ antymonopolowy z jednej strony podkreśla anachroniczność rozwiązań istniejących w Polsce przed uchwaleniem OGU i nowelizacją CPGU, z drugiej jednak, co wydaje się w sposób dyskretny rekomendować, zwraca uwagę, iż wiele krajów jednak do gospodarki rynkowej wprowadza więcej niż to ma obecnie w Polsce elementów rynkowych, z czego łatwo wywnioskować, iż dostrzega on możliwość zwiększenia udziału rozwiązań rynkowych w ramach systemu gospodarki odpadami komunalnymi konstytuowanymi przez nowe rozwiązania prawne w tym zakresie.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów rzeczywistość gospodarki odpadami komunalnymi postrzega jako zbiór rynków lokalnych (gminnych), regulowanych przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Dokonawszy analizy danych empirycznych dotyczących gmin objętych badaniem, UOKiK ocenił, iż w uwarunkowaniach prawnych sprzed 2012 roku konkurencja na rynku odpadów była zjawiskiem realnym. W świetle danych empirycznych uzyskanych z gmin objętych badaniem w skali kraju przeciętnie na jedną gminę przypadało 4,52 podmiotów faktycznie prowadzących działalność na lokalnych rynkach odbioru i utylizacji odpadów komunalnych. Wskaźnik ten był najwyższy dla gmin miejskich – 6,32, a najniższy dla gmin wiejskich oddalonych od aglomeracji – 2,55²⁸². Był, co prawda, duży odsetek gmin z jednym podmiotem dominującym oraz kilkoma dalszymi uzupełniającymi ofertę, ale utrzymującymi się na rynku ze względu na posiadanie grupy własnych klientów. Jak w konkluzji tych danych uznał UOKiK, w nowych warunkach prawnych „niewiele będzie [...] rynków, gdzie wprowadzenie nowych regulacji sprowadzi się do «usankcjonowania» *status quo* czyli spowoduje, że dotychczasowy monopol jednej firmy nie będzie mógł być zlikwidowany poprzez wejście na rynek drugiego podmiotu”²⁸³.

Pośrednio zatem UOKiK potwierdza przywołane wcześniej obawy środowisk polskich pracodawców, iż liczne przedsiębiorstwa, które dotąd funkcjonowały na rynku odpadów komunalnych w warunkach konkurencji, zostaną w sposób niejako administracyjny z tego rynku usunięte i zastąpione przez jeden podmiot wyłoniony w drodze przetargu, a co za tym idzie doznają istotnego uszczerbku na swoich interesach ekonomicznych oraz zostaną wywłaszczone z majątku, jaki zgromadziły przez lata aktywności na omawianym obszarze. Organ antymonopolowy za realne, niewydumane uznał także – w świetle powyższych uwag –

²⁸¹ UOKiK, *Konkurencja na polskim rynku usług...*, op. cit., s. 335.

²⁸² Tamże, s. 336.

²⁸³ Tamże, s. 337.

zagrożenie tworzeniem się w dziedzinie usług odbioru odpadów komunalnych układów monopolistycznych generowanych przez same władze samorządowe.

Wskutek nowych uregulowań w odniesieniu do gospodarki odpadami komunalnymi i stwierdzonej przez UOKiK faktycznej likwidacji konkurencji urząd ten zmienił całkowicie nastawienie do tego sektora. Wyrazem tego jest następujące oświadczenie prezesa organu antymonopolowego Małgorzaty Krasnodębskiej-Tomkiel: „Od 1 lipca 2013 roku władzę nad odpadami otrzymały gminy. Natomiast w trakcie prac legislacyjnych nad ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach UOKiK wielokrotnie zgłaszał swoje uwagi. Informowaliśmy, że przeniesienie odpowiedzialności za odpady na gminę, może doprowadzić do podziału rynku między lokalne monopole oraz naruszenia mechanizmu konkurencji skutkującego wzrostem cen i spadkiem jakości usług. [...] Nowe przepisy zasadniczo zmieniają sytuację sektora odbioru odpadów komunalnych w Polsce. Konkurencja na rynku została zastąpiona konkurencją o rynek. Dotychczasowy konsument usług odbioru odpadów komunalnych staje się *de facto* podatnikiem podatku lokalnego. Zmienia się także działalność UOKiK w odniesieniu do tego rynku. Urząd, tak jak dotychczas, będzie zwalczać zmony przetargowe oraz nadużywanie pozycji dominującej. Nie będzie jednak już się zajmował ochroną konsumentów usług odbioru odpadów. Po wejściu w życie ustawy pojęcie konsumenta w odniesieniu do tego rynku straci bowiem rację bytu”²⁸⁴.

Krytycznie odniósł się UOKiK w tym kontekście między innymi do praktyki tworzenia konsorcjów w celu uzyskania zamówienia na świadczenie usług odbioru odpadów. Za antykonkurencyjne uznał on między innymi konsorcjum przetargowe zorganizowane w 2012 roku przez Zarząd Mienia Komunalnego w Białymstoku, w skład którego weszli dwaj najwięksi przedsiębiorcy prowadzący działalność w obszarze gospodarki odpadami na terenie miasta. Urząd antymonopolowy ocenił to konsorcjum, jako „zakazane porozumienie ograniczające konkurencję”, a uzasadnienie jego zawiązania, powołujące się na ograniczenia techniczne uniemożliwiające samodzielne ubieganie się o zamówienie, uznał za rzekome i pozbawione podstaw²⁸⁵. Przywołany przypadek świadczy o zarysowującej się w gminach tendencji do narzucania przez władze samorządowe reguł gry w zakresie udzielania zamówień na odbiór odpadów i włączania do tych praktyk jednych podmiotów gospodarczych

²⁸⁴ *Ustawa śmieciowa. Faktyczna likwidacja konkurencji. Komentarz UOKiK*, materiał dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: <http://tocowazne.pl/n/faktyczna-likwidacja-konkurencji-komentarz-uokik>.

²⁸⁵ UOKiK, *Raport system zamówień publicznych a rozwój konkurencji w gospodarce*, Warszawa, wrzesień 2013, s. 81-82. Szersze uzasadnienie stanowiska Urzędu Antymonopolowego w tej kwestii patrz: Decyzja RLU Nr 38/2012 z dnia 31 grudnia 2012 r., dostępna w wersji elektronicznej na oficjalnej stronie Urzędu pod adresem internetowym: www.uokik.gov.pl. Por. także: P. Nowicki, *Efektywne zamówienia publiczne...*, op. cit., s. 58.

kosztem innych, nie wedle kryteriów merytorycznych, prawnych, ale różnego rodzaju relacji i związków nieformalnych, zawiązujących się w sposób nieuchronny na styku władzy publicznej i biznesu w sytuacji, gdy reguły gry są niejasne, a praktyki organów władzy publicznej mało transparentne. Z uwagi na okoliczność, iż tylko najsilniejsze, albo mające „najlepsze układy” z władzą gminną, podmioty utrzymują się w nowych realiach, wiele firm działających dotąd skutecznie na lokalnych rynkach odpadów komunalnych, będzie musiało zawiesić swoją działalność, z niewątpliwym uszczerbkiem nie tylko dla interesów konsumentów usług odbioru odpadów, ale także dla lokalnych rynków pracy. Kwestie te będą przedmiotem szerszego zainteresowania w dalszej części niniejszego opracowania, w tym miejscu zostały one jedynie wstępnie zasygnalizowane.

Zwrócić wszakże w tym kontekście jeszcze należy na zagrożenie wspomnianymi wcześniej kartelami przetargowymi. W świetle ustaleń UOKiK-u do typowych taktyk w tym zakresie należą²⁸⁶:

- rotacja ofert – polegająca na tym, że konkurenci umawiają się, iż będą zwyciężać w przetargach na zmianę; w kolejnych przetargach tylko jeden z nich dostarcza ofertę zwycięską, zaś pozostali – oferty z ceną zbyt wysoką;
- podział rynku – oferenci umawiają się, kto z nich wygra na danym rynku według kryterium geograficznego lub innego; dla ukrycia oferty zwycięskiej nie musi być ona wygrywająca od razu, uczestnicy uzgadniają wówczas, że pierwszy zwycięzca rezygnuje z kontraktu torując drogę do jego realizacji przedsiębiorcy z góry wytypowanemu;
- podział zysku; oferenci wyznaczają z góry, kto wygra przetarg, nie składając ofert lub składając oferty gorsze (wyższe ceny); w zamian wygrywający wypłaca pozostałym sumę pieniędzy, która pochodzi z dodatkowych zysków, osiągniętych wskutek zawartego porozumienia.

Wiele spostrzeżeń na temat zagrożeń dla konkurencji na gminnych rynkach odbioru odpadów komunalnych w zakresie wyłaniania do tych zadań przedsiębiorstw i kontroli ich działalności, zawarła w swoich informacjach Najwyższa Izba Kontroli. Jej kontrolerzy zaobserwowali w tej mierze następujące zjawiska²⁸⁷:

- brak weryfikacji przez wójtów gmin zgodności działalności przedsiębiorców odbierających odpady komunalne z warunkami wydanych im zezwoleń, pomimo że w większości istniały przesłanki do ich podejmowania, przy jednoczesnym eliminowaniu

²⁸⁶ UOKiK, *Konkurencja na polskim rynku usług...*, op. cit., s. 40-41.

²⁸⁷ Najwyższa Izba Kontroli (NIK), *Utrzymanie przez gminy czystości i porządku w miejscach publicznych. Informacja o wynikach kontroli: Nr ewid. 121/2012/P11/134/LKA*, Warszawa 2012, s. 11, 22, 31, 37.

w wielu kontrowanych gminach eliminowania z rynku usług odbioru odpadów komunalnych przedsiębiorstw naruszających obowiązujące przepisy;

- stosowanie w procedurach wyłaniania przedsiębiorstw do odbioru odpadów komunalnych wymogów niewynikających z obowiązujących przepisów, co ograniczało konkurencję poprzez faworyzowanie tych, które zdolne były spełnić wymagania nieformułowane przez prawo;
- przekraczanie przez rady gmin zakresu delegacji art. 4 ust. 2 CPGU poprzez wskazywanie miejsca składowania odpadów komunalnych, co faworyzowało jedne przedsiębiorstwa kosztem innych, a także ograniczało prawa przedsiębiorstw określone w art.6 SDGU;
- stosowanie przy wydawaniu zezwoleń na odbiór odpadów komunalnych gminnych regulacji, wydawanych na podstawie delegacji, określonej w art. 7 ust. 3⁶⁵ i art. 7 ust. 3a⁶⁶ CPGU, zawierające wymagania mogące powodować ograniczenie konkurencji na lokalnym rynku tych usług, niewynikające z przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 grudnia 2005 r. w sprawie szczegółowego sposobu określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbiór odpadów od właścicieli nieruchomości lub naruszające te przepisy;
- naruszanie przepisów ustawy PZPU poprzez nieegzekwowanie spełnienia przez oferentów warunków udziału w postępowaniach i uwzględnianiu w tych warunkach zapisów ograniczających konkurencję;
- udzielanie zamówień pomimo niespełnienia przez oferenta wymagań formalnych co kompletności i aktualności dokumentacji przetargowej;
- arbitralne ograniczanie liczby przedsiębiorstw mogących ubiegać się o udzielenie zamówienia na odbiór odpadów komunalnych.

We wszystkich powyższych przypadkach mówić można o naruszeniu zasad konkurencji obowiązujących na rynku liberalnym. Widoczny jest, graniczący z faworyzowaniem, liberalizm właściwych władz gminnych w ocenie ofert jednych firm, przy nadmiernej restrykcyjności wobec innych. Wyraźne są tendencje do ograniczania liczby podmiotów mogących się ubiegać o zamówienie na odbiór odpadów komunalnych już na etapie konkursu ofert. Skutkować to może kurczeniem się konkurencji na rynkach lokalnych. W aktualnie istniejących uwarunkowaniach prawnych bowiem, kiedy po rozstrzygnięciu przetargu na odbiór odpadów komunalnych na niewielkich rynkach gminnych praktycznie tworzy się w tym zakresie swoisty monopol, inne działające w tej dziedzinie firmy tracą możliwości prowadzenia działalności, o ile nie uzyskają zamówienia gdzie indziej. Jeżeli dodatkowo

stosowane są wobec tej grupy firm przez zamawiające gminy nieuczciwe praktyki polegające na utrudnieniach bądź uniemożliwianiu im przystąpienia do przetargu skutkiem może być zamykanie przez nich działalności i faktyczne kurczenie się rynku przedsiębiorstw świadczących usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych, zwłaszcza gdy do tego ograniczał się profil ich dotychczasowej działalności.

Nie jest w tej sytuacji wykluczone, iż władze gminne uczestniczą w, zmodyfikowanym za sprawą obowiązujących aktualnie rozwiązaniach, procederze zmwów przetargowych. Ponieważ gminy uruchamiając procedury przetargowe na odbiór odpadów komunalnych bardziej są, ze względu choćby na interesy związanych z nimi genetycznie jednostkami budżetowymi funkcjonującymi w obszarze gospodarki odpadami, w tym również w obszarze odbioru ich od wytwórców, zainteresowane rozstrzygnięciami o charakterze podmiotowym (czyja oferta zwycięży?) merytorycznymi (jaka oferta zwycięży?). Tym samym więc mają także motywację, by uczestniczyć w procederze, który kolokwialnie określa się jako „ustawianie przetargów”, oficjalnie zmwowami przetargowymi. „Klasyczne” zmwowy tego rodzaju obejmują tylko przedsiębiorstwa ubiegające się o zamówienie publiczne i zainteresowane są rozstrzygnięciami pozwalającymi im na praktyczne skonsumowanie zmwowy, czyli taki podział zadań wykonawczych, jaki został ustalony przed przetargiem.

Sytuacja realna, jaka wytworzyła się pod wpływem zarysowanych wcześniej zmian w prawie w obszarze gospodarki odpadami spowodowała, iż swoistym uczestnikiem zmwów przetargowych „nowego typu” stały się także władze gminne, starające się aktywnie oddziaływać nie tylko wyniki procedur przetargowych na odbiór odpadów komunalnych, ale również na rynek tego typu usług również w aspekcie konkurencyjności.

W toku badań własnych analizowane były specyfikacje istotnych warunków zamówienia w postępowaniach przetargowych organizowanych przez wybrane gminy województwa podlaskiego. Dała się przy tym zauważyć wyraźna tendencja do nakładania na wykonawców bardzo wielu obowiązków realizowanych w ramach umowy, a także umieszczania bardzo dużej liczby kar nakładanych przez zamawiającego za nienależyte wykonywanie umowy. Zważywszy na fakt, iż gmina jako zleceniodawca usługi może podchodzić uznaniowo do egzekwowania rygorystycznych zapisów umowy, stwarza to niebezpieczeństwo nierównego traktowania przedsiębiorstw gospodarki odpadami w sytuacji, gdy jeden z podmiotów na rynku jest przez gminę faworyzowany. Ryzyko to jest znacznie większe, gdy jednym z uczestników rynku jest podmiot kapitałowo powiązany z samorządem. Należy tu dodać, że zgodnie z prawem zamówień publicznych, rygorystyczne warunki nakładane w przetargu przez zamawiającego mogą zostać zaskarżone do Krajowej Izby Odwoławczej przy Urzędzie

Zamówień Publicznych jedynie w przypadku zamówień o większej wartości, przekraczających tak zwane „progi unijne”. Jednak nawet w tym wypadku dotychczasowe orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej przyznaje w większości takich spraw rację zamawiającemu, co wymaga od wykonawców uwzględnienia ryzyka świadczenia zamówienia obarczonego tak rygorystycznymi wymaganiami, bądź rezygnację z ubiegania się o udzielenie tego zamówienia. W efekcie gmina jako organizator lokalnego rynku odbioru odpadów, a jednocześnie organ kontrolujący ten rynek, jest w pozycji dominującej wobec wykonawców i jeśli ma taką wolę, może kształtować swój lokalny rynek według uznania.

ROZDZIAŁ 6

WIELKOŚĆ RYNKU JAKO DETERMINANTA WARUNKÓW KONKURENCYJNOŚCI I BUDOWANIA POZYCJI KONKURENCYJNEJ PRZEDSIĘBIORSTW PROWADZĄCYCH DZIAŁALNOŚĆ W DZIEDZINIE GOSPODARKI ODPADAMI

Wielkość rynku jest jednym z czynników determinujących konkurencyjność i warunki konkurowania, a co za tym idzie – pozycję konkurencyjną jego uczestników. W świetle teorii konkurencji im mniejszy rynek, tym większe niebezpieczeństwo powstawania monopolu naturalnego, będącego wynikiem swoistej racjonalizacji mechanizmu zaspokajania potrzeb – za nieracjonalne uznaje się mnożenie bytów rynkowych tylko po to, by uczynić zadość postulatowi konkurencji, jeżeli rozwiązaniem bardziej racjonalnym i ekonomicznie uzasadnionym ze względu na skalę występujących potrzeb jest pozostawienie danego zadania dobrze funkcjonującemu i zorganizowanemu, koncentrującemu w swoich rękach wszystkie potrzeby zasoby podmiotowi. Myślenie tego rodzaju sprzyja w wątpliwościom dotyczącym zasadności utrzymywania mechanizmu konkurencji na rynku regulowanym.

W świetle teorii konkurencji wielkość rynku jest czynnikiem osłabiającym konkurencję i sprzyjającą powstawaniu czystego monopolu, albo co najmniej wzmacniającą wytworzenie się konkurencji oligopolistycznej, czyli ukształtowanie się względnie trwałego modelu funkcjonowania rynku, na którym działają dwa, pozornie konkurujące ze sobą, w istocie komplementarne wobec siebie, podmioty rynkowe, zagospodarowujące podzieloną między siebie przestrzeń rynkową²⁸⁸. Sytuacja ta dotyczy z przede wszystkim dużych rynków, które ze względu na zakres potencjalnych korzyści przyciągają dużych graczy o skłonnościach do rynkowej ekspansji, a więc do monopolizowania swojej pozycji rynkowej.

Skłonności ustawodawcy do nadmiernej ingerencji w mechanizmy rynkowe, w tym także w mechanizmy konkurowania, stwarzają z kolei niebezpieczeństwo powstania monopolu prawnego, czyli sytuacji swoistego uprzywilejowania określonej, wyróżniającej się określonymi cechami wspólnymi, grupy uczestników rynku, kosztem innych jego uczestników, nieposiadających tych cech. Zaznaczyć w tym miejscu należy, iż monopol prawny nie jest w systemach rynkowych czymś z definicji negatywnym, bywa niekiedy uzasadniony, a niekiedy konieczny.

²⁸⁸ M. Grzebyk, Z. Kryński, *Konkurencja i konkurencyjność przedsiębiorstw...*, op. cit., s. 109.

W obszarze usług odbioru odpadów komunalnych okolicznością uprzywilejowującą może być występowanie związków między podmiotami świadczącymi takie usługi a uprawnionymi do udzielania zamówień publicznych w tym zakresie właściwym organom gmin. Materiał empiryczny dowodzi występowania takiego uprzywilejowania na poziomie przetargów. Zarysowuje się wszakże również niebezpieczeństwo, iż władze gminne mogą wywierać presję na mieszkańców gmin, aby korzystali w zakresie odbioru odpadów ze swoich posesji z usług przedsiębiorstwa wyłonionego w przetargu gminnym. Należy w tym kontekście przypomnieć, iż obowiązek wyłonienia takiego przedsiębiorstwa wynika z przepisów CPGU ukierunkowanych na to, aby istniała publiczna oferta dotycząca odbioru odpadów komunalnych z posesji oraz, by tworzyć rozwiązania systemowe pozwalające maksymalizować efekty racjonalnej gospodarki odpadami dla osiągnięcia celów w sferze ekologicznej. Nie wyklucza to bynajmniej możliwości funkcjonowania na terenie gmin innych podmiotów świadczących usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych, o ile figurują w prowadzonym przez właściwego terytorialnie marszałka województwa rejestrze przedsiębiorstw, uprawnionych do prowadzenia takiej działalności. Ograniczenia w tej mierze wprowadzane drogą administracyjną, wywieraniem na mieszkańcach presji, by korzystali tylko z usług przedsiębiorstwa wyłonionego w drodze publicznego przetargu czy też tylko stwarzanie sytuacji, w której mieszkańcy pozbawieni są alternatywy w wyborze usługodawcy w zakresie odbioru odpadów z posesji, zaliczyć należy do niedozwolonych praktyk monopolistycznych, grożących wytworzeniem się monopolu prawnego.

Odwołując się w tej mierze do ustaleń nauki oraz pozyskanego materiału empirycznego rozważania w tym zakresie koncentrować się będą wokół kwestii zależności między wielkością rynku usług odbioru odpadów komunalnych a zagrożeniami dla konkurencyjności, wynikającymi z występowania sytuacji sprzyjających monopolowi naturalnemu bądź praktyk monopolistycznych, mogących skutkować powstawaniem na rynkach tego rodzaju monopolu prawnego.

6.1 WIELKOŚĆ RYNKU JAKO CZYNNIK STYMULUJĄCY ROZWÓJ KONKURENCJI I KONKURENCYJNOŚCI W ŚWIETLE TEORII KONKURENCJI

Konkurencja i konkurencyjność to pojęcia wpisane w istotę rynku, który z samej definicji jest umowną przestrzenią, w której podmioty gospodarcze rywalizują ze sobą w walce o klienta, starając się własną ofertę przedstawić jako najlepszą z możliwych. Wynika stąd w sposób nieuchronny spostrzeżenie, iż powodzenie w walce konkurencyjnej wymaga

zdolności do konkurowania, która jest formą zachowania strategicznego, będącego między innymi funkcją trafnego odczytywania i recypowania sygnałów dochodzących z samego przedsiębiorstwa w walce uczestniczącego i jego otoczenia takiej. J. Kay wyodrębnił w tymże otoczeniu trzy grupy czynników determinujących zachowania strategiczne na rynku²⁸⁹:

- potencjał strategiczny firmy (m.in. zasoby, potencjał innowacyjny);
- otoczenie konkurencyjne (wiek branży, instytucjonalne uwarunkowania wspierania rozwoju, natężenie sił konkurencyjnych i wielkość rynku);
- makrootoczenie (czynniki: ekonomiczne, polityczno-prawne, technologiczne, społeczne, międzynarodowe, postrzegane w skali makro, nieograniczające do najbliższego otoczenia).

Informacja o wielkości rynku należy zatem do informacji o otoczeniu konkurencyjnym, która w przełożeniu na określone zachowanie może wyrazić się poprzez wykazanie nim zainteresowania, bądź też przeciwnie – braku zainteresowania. Motywacje takiego zachowania mogą wynikać albo z pozytywnej oceny własnych zdolności konkurowania nim (decyzja o rozpoczęciu na nim działalności), albo z oceny ujemnej (rezygnacja z wejścia na taki rynek). W przypadku decyzji pozytywnej kolejne możliwości dotyczą sposobu zaistnienia na takim rynku, co między innymi może, zależnie od wielkości rynku i potencjału samego przedsiębiorstwa, znaleźć swój wyraz w dążeniu do jego zmonopolizowania, czyli zawładnięcia wszelkimi korzyściami jakie rynek taki przynosi, np. poprzez dokonanie fuzji z podmiotami już na rynku funkcjonującymi, albo też ich przejęcia²⁹⁰. Monopol, jak zauważa W. Kwaśnicki, może mieć:

- charakter naturalny²⁹¹, zwany również rynkowym, którego istnienie wynika z przesłanek rynkowych, z sytuacji, gdy z punktu widzenia rynku nie ma żadnych racjonalnych przesłanek występowania konkurencji, a jego utrzymanie odbywa się z korzyścią dla konsumenta (np. usługi zaopatrzenia w wodę lub elektryczność lub przemysły, w których koszty produkcji zależne są od jej skali, a więc tylko największy może produkować najtaniej, albo popyt na określone dobra jest tak mały, iż wprowadzenie mechanizmu konkurencji mogłoby, wskutek zaangażowania w jego zaspokajanie niewspółmiernie dużych zasobów, spowodować wzrost, a nie obniżkę cen),

²⁸⁹ J. Kay, *Podstawy sukcesu firmy*, PWE, Warszawa 1996, s. 22-24 i 32.

²⁹⁰ Szerzej na temat motywacji do koncentracji rynku, skutkiem którego jest powstawanie monopolu patrz: M. Dietl, K. Makowski, *Monopolizacja, demonopolizacja, niepewność*, Biblioteka Regulatora URE, Warszawa 2010, s. 14-15.

²⁹¹ Szerzej na ten temat patrz m.in. I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne w Unii Europejskiej. Problematyka prawna*, Zakamycze, Kraków 2006, s. 80-87.

- wymuszony, czyli taki, który wynika z zastosowania rynkowej przemocy w celu zapobieżenia konkurencji lub wymuszenia na konsumentach lojalności, celem odciążenia ich od oferty konkurenta²⁹².

Analogiczne tendencje mogą także wystąpić na interesującym nas rynku usług odbioru odpadów komunalnych. Zagrożenie monopolem naturalnym, wynikające z niewielkiego rozmiaru rynków, może skłaniać, celem wymuszenia konkurencji, do rozważania i wdrażania projektów łączenia się kilku mniejszych rynków lokalnych, np. przez tworzenie związków międzygminnych, wchodzących w ustawową rolę swoich kontrahentów. Z kolei, dużych rozmiarów rynek odbioru odpadów, przy występowaniu sprzyjających uwarunkowań prawnych lub instytucjonalnych stwarza pokusę zawładnięcia nim w celu przejęcia wszelkich korzyści wynikających z jego funkcjonowania. To okoliczności sprzyjające monopolowi wymuszonemu, który może mieć także postać monopolu prawnego, gdy narzędziem przemocy staje się prawo. Z monopolem prawnym *par excellence* mamy do czynienia wówczas, gdy przepisy prawa przyznają określonemu podmiotowi wyłączność na prowadzenie określonej działalności, co ma miejsce np. w przypadku monopolu loteryjnego, a o prawnym monopolu wymuszonym, który określić można także jako faktyczny, mówić można wówczas, gdy określony podmiot zapewnia sobie monopol korzystając z uprzywilejowanej pozycji, jaką z jakichś względów przyznaje mu prawo²⁹³. Sytuacja taka może wystąpić an rozważanym rynku usług odbioru odpadów komunalnym, na organizację którego istotny wpływ mają gminy, same będąc zainteresowane osiąganymi korzyściami, jakie działalność na tym rynku przynosi.

Zagrożenie monopolem prawnym na rozważanym rynku uznać należy za dużo bardziej brzemiennie w złe skutki dla jego funkcjonowania i przestrzegania zasad uczciwej konkurencji na lokalnych rynkach odbioru odpadów komunalnych niż monopol naturalny. Chodzi przede wszystkim o sytuację braku przesłanek w istniejących regulacjach prawnych, ale może on być skutkiem zbyt daleko idących zapisów we wspomnianych uchwałach kształtujących te rynki. Mogą one bowiem *explicite* zobowiązywać właścicieli nieruchomości do korzystania wyłącznie z usług podmiotu wyłonionego w drodze gminnego przetargu. Taki zapis znajduje się między innymi w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Poznania,

²⁹² W. Kwaśnicki, *Zadbajmy wreszcie o konkurencję!*, s. 5, artykuł dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: kwasnicki.prawo.uni.wroc.pl/todownload/monopol_konkurencja.pdf [07.06.2015].

²⁹³ „Monopol prawny – pisze P. Bajor – powstaje na drodze przyznania danemu przedsiębiorcy wyłączności w drodze regulacji ustawowej lub w drodze decyzji administracyjnej poprzez przyznanie licencji lub koncesji. Monopol faktyczny powstaje na skutek działań faktycznych przedsiębiorcy, który poprzez odpowiednie decyzje, koncentracje kapitału, lobbing itp. opanowuje rynek”. P. Bajor, *Ochrona konkurencji w Polsce i w Unii Europejskiej*, Fundacja Prawo Europejskie, Warszawa, b.d.w., s. 10.

przyjętym uchwałą jego rady z dnia 8 stycznia 2013 roku i brzmi następująco: „Właściciel nieruchomości zobowiązany jest do korzystania z usług podmiotu uprawnionego wybranego w drodze przetargu przez Związek Międzygminny «Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej» na świadczenie usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, posiadającego wpis do rejestru działalności regulowanej”²⁹⁴. Zapisy tego rodzaju stanowią pożywkę dla powstawania, w związku z udzielaniem zamówień publicznych na odbiór odpadów komunalnych²⁹⁵, wertykalnych karteli przetargowych, a także pokusę faworyzowania przez władze gminne przy ich udzielaniu gminnych jednostek organizacyjnych.

6.2 TYPOLOGIA RYNKÓW GOSPODARKI ODPADAMI W ŚWIETLE OBOWIĄZUJĄCYCH REGULACJI PRAWNYCH

Ustawodawstwo dotyczące gospodarki odpadami, w szczególności zaś odnoszące się do utrzymywania porządku i czystości w skupiskach ludzkich oraz organizacji systemu odbioru odpadów komunalnych z posesji, jako główny podmiot zobowiązany w tych obszarach ustanawia podstawowe jednostki samorządu terytorialnego, czyli gminy. W świetle art. 1 i 2 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym²⁹⁶, pojęcie gminy odnosić należy do „prawnej wspólnoty samorządowej” zamieszkującej „odpowiednie terytorium”, wykonującej „zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Na użytek zarządzania jednostkami samorządowymi stosuje się typologię gmin opartą na ujęciu funkcjonalnym. Ukształtowały się w tym zakresie następujące podejścia²⁹⁷:

- lokalizacyjne – wyróżniające miasta, strefy ich oddziaływania, tradycyjne obszary wiejskie i obszary peryferyjne;
- strukturalne – wyróżniające wyłącznie wiodące funkcje gospodarcze lub ich kombinacje;

²⁹⁴ § 7 Uchwały Nr XLIV/679/VI/2013 Rady Miasta Poznania z dnia 8 stycznia 2013 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Poznania.

²⁹⁵ [...] wprowadzenie rejestru działalności regulowanej ma przyczynić się do zwiększenia wolności działalności gospodarczej w Polsce w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, ponieważ uzyskanie wpisu do rejestru działalności regulowanej jest łatwiejsze niż uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, gdyż organ rejestrowy nie będzie sprawdzał zgłoszonych danych, informacji i dokumentów przed dokonaniem wpisu do rejestru, a może je sprawdzać dopiero ex post”. Uzasadnienie do nowelizacji ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, 25 listopad 2010, materiał dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/3CA1250258CBA9D3C12577ED003C38F7/\\$file/3670.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/3CA1250258CBA9D3C12577ED003C38F7/$file/3670.pdf) [09.05.2015].

²⁹⁶ Dz. U. z 1990 r. nr 16, poz. 95 z późn. zm. Uchwalona jako „ustawa o samorządzie terytorialnym”. Po wprowadzeniu reformy samorządowej z 1999 roku nadano jej obecnie obowiązującą nazwę.

²⁹⁷ J. Bański, *Typy obszarów funkcjonalnych w Polsce*, IGiPZ PAN, Warszawa, lipiec 2009, s. 2.

- kombinacyjne – łączące podejście lokalizacyjne ze strukturalnym.

Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto funkcjonalną klasyfikację gmin opartą na podejściu lokalizacyjnym i zastosowano najczęściej stosowany w literaturze oraz sformalizowany podział gmin na²⁹⁸:

- gminy wiejskie – gmina, na terenie której znajdują się wyłącznie wsie;
- gminy miejsko-wiejskie – gmina, na obszarze której przynajmniej jedna jednostka osadnicza ma status miasta, które najczęściej (ale nie w każdym przypadku) jest siedzibą władz gminnych;
- gminy miejskie – gmina, mająca status miasta, obejmująca obszar wyznaczony jego granicami.

Adekwatnie do powyższego podziału, roboczo, na użytek niniejszego opracowania, przyjęto podział rynków usług odbioru odpadów komunalnych, na rynki gmin wiejskich, gmin miejsko-wiejskich i miejskich. Jako kryterium ich pogrupowania przyjęto nie liczbę mieszkańców, ale liczbę posesji, podzielonych na zamieszkałe i niezamieszkałe, jako że ta wielkość, będąca zbiorem obiektów „do obsłużenia” przez firmę dokonującą z nich odbioru odpadów, jest rzeczywistym jego miernikiem.

Analizy i pomiary pod kątem występowania realnych warunków konkurencji i konkurencyjności na lokalnych rynkach odpadów przeprowadzono w 88 gminach różnej wielkości z terenu województwa podlaskiego. Jest ono jednym z szesnastu polskich województw, mających docelowo stać się regionami w znaczeniu, jaki temu pojęciu nadaje się w Unii Europejskiej. W obiegu potocznym postrzegane jest jako obszar, ze względu na przynależność do tzw. „ściany wschodniej”, odstający pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego nie tylko od województw pod tym względem przodujących, ale również krajowych „średniaków”. Aby wyjść w tej mierze poza stygmatyzujące ogólniki w tabeli 6 przedstawiono podstawowe dane dotyczące sytuacji społeczno-gospodarczej i ludnościowej.

²⁹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia, stosowania i udostępniania krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju oraz związanych z tym obowiązków organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 1998 r. nr 57. poz. 1031 z późn. zm.

Tabela 6

**Sytuacja demograficzna i społeczno-gospodarcza województwa podlaskiego na tle kraju
(stan na 31 XII 2012 roku)**

Kategoria danych	Kraj	Województwo	Kraj = 100
Dane administracyjne			
powierzchnia	312 679,0	20 187,0	6,5
powiaty	314,0	14	4,5
miasta na prawach powiatu	65,0	3	4,6
gminy	2 479,0	118	4,8
miasta	908,0	40	4,4
osady wiejskie	52 577,0	3 762,0	7,2
Sytuacja demograficzna			
ludność	38 533,3	1 198,7	3,1
w miastach	23 336,4	723,3	3,1
na wsiach	15 196,9	475,4	3,1
Rynek pracy			
pracujący	13 850,5	397,3	2,9
bezrobotni zarejestrowani	2 136,8	68,7	3,2
stopa bezrobocia	13,4	14,7	X
Sytuacja gospodarcza			
Zbiory w rolnictwie (w tys. t)			
zboża	28 543,8	1 322,2	4,6
ziemniaki	8 740,4	253,5	2,9
warzywa gruntowe	4 553,2	56,3	1,2
Produkcja sprzedana przemysłu w mln zł	1 178 804,0	19 583,4	1,7
na 1 mieszkańca w zł	30 578,0	16 323,0	53,4
sprzedaż produkcji budowlano-montażowej	170 643,8	3 888,2	2,3
na 1 mieszkańca w zł	4 428,0	3 241,0	73,2
Dochody ludności			
Produkt krajowy brutto (ceny bieżące)	1 528 127,0	34 239,0	2,2
na 1 mieszkańca	39 665,0	28 485,0	71,8
Przeciętne miesięczne wynagrodzenie	3 530,5	3 143,6	89,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Słownik statystyczny województwa podlaskiego 2013*, Białystok 2014, s. 28-33.

Region zajmujący 6,5% powierzchni kraju i zamieszkały przez 3,1% ludności, dostarcza tylko około 4% krajowej produkcji rolnej, 1,7% produkcji przemysłowej oraz tylko w 2,2% uczestniczy w tworzeniu PKB. Zwraca uwagę okoliczność, iż produkcja sprzedana przemysłu w przeliczeniu na jednego mieszkańca stanowi w analizowanym województwie niewiele ponad połowę wskaźnika krajowego. Podobny wskaźnik, tyle że odnoszący się do udziału województwa podlaskiego w tworzeniu PKB, stanowi nieco ponad 2/3 wskaźnika dla kraju. Miejsce województwa na mapie społeczno-gospodarczej kraju odzwierciedla również kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Dane odnoszące się do tej kwestii zawiera tabela 7.

Tabela 7

**Sytuacja finansowa JST w województwie podlaskim na tle kraju
(stan na 31 XII 2012 roku)**

Szczebel JST	Wielkości bilansowe					
	dochody [mln zł]			wydatki [mln zł]		
	kraj	woj. podlaskie	kraj =100	kraj	woj. podlaskie	kraj =100
Gminy	78 407,5	2 219,2	2,8	78 491,0	2 185,1	2,8
na 1 mieszkańca (zł)	3 022,0	2 872,0	95,0	3 025,0	2 828,0	93,5
Miasta na prawach powiatu	61 247,0	2 003,4	3,3	63 731,0	2 067,4	3,2
na 1 mieszkańca (zł)	4 865,0	4 692,0	96,5	5 062,0	4 842,0	95,7
Powiaty	22 522,9	640,8	2,8	22 476,5	638,5	2,8
na 1 mieszkańca (zł)	868,0	829,0	95,5	866,0	826,0	95,4
województw	15 236,1	468,3	3,1	15 760,5	492,3	3,1
na 1 mieszkańca (zł)	395,0	390,0	98,7	409,0	410,0	100,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Słownik statystyczny województwa podlaskiego 2013*, Białystok 2014, s. 28-33.

W województwie zamieszkałym przez 3,1% ludności kraju jednostki gminne osiągają dochody poniżej tego progu i realizują wydatki w identycznej skali. Podobna sytuacja występuje na pozostałych szczeblach samorządowych. Porównywalna jest wszakże pod tym względem sytuacja w województwach uchodzących w obiegu potocznym za stojące wyżej pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego. Przykładowo, jednostki samorządowe gmin województwa łódzkiego, zamieszkałe przez 6,6% ludności kraju osiągają dochody na

poziomie 6,4, a wydatki na poziomie o 0,1% niższym²⁹⁹. Dochody budżetowe JST wydają się być bardziej funkcją polityki państwa wobec samorządów aniżeli siły ich gospodarki.

Bardziej miarodajnym wydaje się w tej sytuacji wskaźnik absorpcji środków unijnych, zwłaszcza że możliwości w tym zakresie są silnie uzależnione od zapewnienia przez jednostki samorządowe wkładu własnego. W tej dziedzinie województwo zdecydowanie odstaje od innych jednostek tego typu. Mając porównywalny ze wspomnianym województwem łódzkim udział w ogólnej liczbie ludności kraju w podziale środków unijnych z aktualnie realizowanej perspektywy finansowej UE na lata 2014-2020 województwo podlaskie partycypuje na poziomie 1,2 mld euro, podczas gdy dla łódzkiego przeznaczono kwotę niemal dwukrotnie wyższą: 2,25 mld euro³⁰⁰. Taki podział wynika między innymi z oceny możliwości zapewnienia przez JST z terenu województwa podlaskiego współfinansowania projektów unijnych. Uznać zatem należy, iż województwo podlaskie istotnie plasuje się pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego w dolnej części rankingu polskich województw.

Odpady wytworzone w województwie podlaskim w latach 2000-2012 przedstawiono w tabeli 8.

Tabela 8

Odpady w województwie podlaskim w latach 2000-2012

Wyszczególnienie	Rok	2000	2005	2007	2009	2011	2012	Dynamika 2000=100
	wytworzone w ciągu roku w t na 1 km ²		35,6	46,0	52,4	36,3	35,1	72,7
komunalne na 1 mieszkańca w kg		229,0	223,0	220,0	207,0	210,0	202,0	88,21

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Słownik statystyczny województwa podlaskiego 2013*, Białystok 2014, s. 34-35.

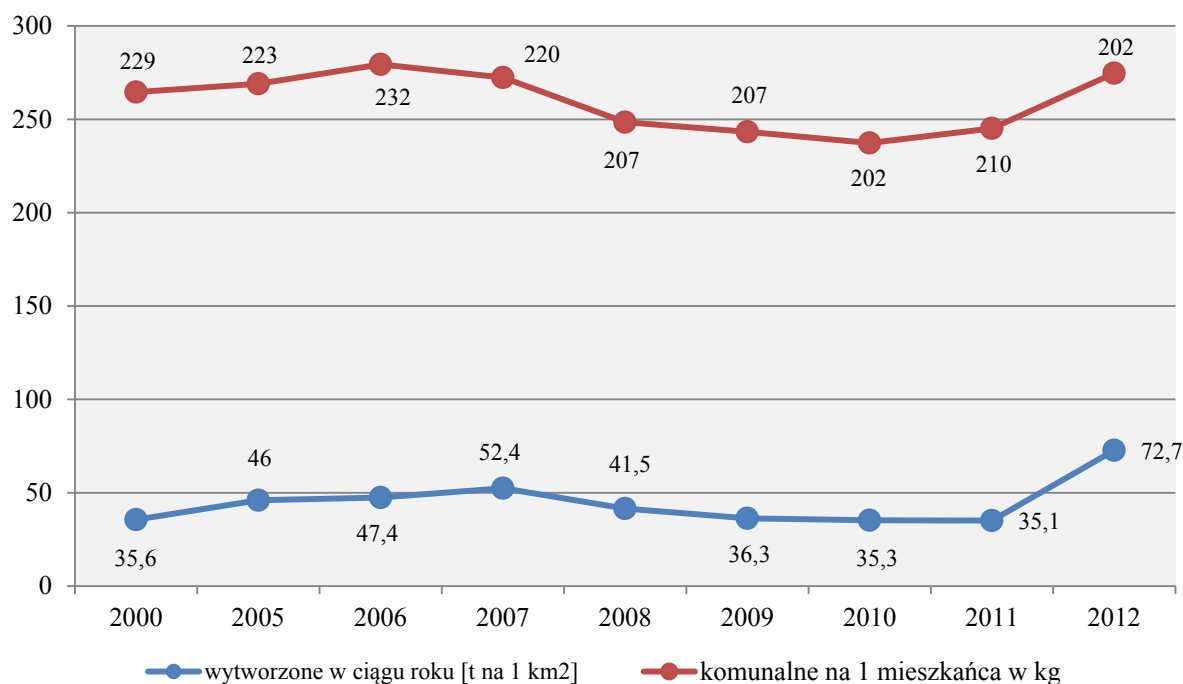
Graficznym wykładnikiem powyższych danych jest rysunek 11.

²⁹⁹ *Rocznik statystyczny województwa łódzkiego 2013*, GUS, Warszawa 2014, s. 31.

³⁰⁰ Dane zamieszczone w Portalu Funduszy Europejskich pod adresem internetowym: <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/RPO/Aktualnosci/Strony/default.aspx?zakladka=4&strona=1>.

Rysunek 11

Odpady w województwie podlaskim w latach 2000-2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Słownik statystyczny województwa podlaskiego 2013*, Białystok 2014, s. 34-35.

Podaż odpadów na terenie województwa podlaskiego ujęta została według kryterium tonażu na jednostkę powierzchni (odpady przemysłowe i inne powstające w procesach technologicznych) oraz według kryterium wagi na mieszkańca (odpady komunalne). Rynek usług w zakresie odbioru odpadów tworzą odpady komunalne i ich będzie dotyczyła dalsza analiza. Dynamika odpadów komunalnych na analizowanym terenie w ostatnich kilkunastu latach wykazuje lekką tendencję spadkową, aczkolwiek okresy spadków przeplatane są okresami wzrostów. Na tle kraju województwo podlaskie nie należy do czołówki „producentów” odpadów – w 2012 roku wytwarzano tu 202 kg na mieszkańca, podczas gdy dla kraju wartość ta była niemal 1/5 wyższa i wynosiła 242,8 kg na mieszkańca³⁰¹. Szacunkowo rzecz ujmując, w województwie podlaskim w posesjach komunalnych wytworzono w 2012 roku blisko 24 mln 200 tys. t odpadów. To skala problemu odbioru odpadów komunalnych, z którym jednostki gminne, każda własnymi siłami i każda we własnym zakresie, jako ustawowo do tego zobligowane muszą się zmierzyć.

³⁰¹ I. Drabik, *Statystyka w zakresie gospodarki odpadami*, materiał dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: http://wroclaw.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/wroc/ASSETS_Gospodarka_odpadami_w_swietle_badan_statystycznych.pdf [15.05.2015].

Badaniami empirycznymi objęte zostały wszystkie gminy województwa podlaskiego³⁰². Analizie poddano wybrane parametry gospodarki odpadami komunalnymi w jednostkach samorządu terytorialnego. W toku badań wystąpiły problemy z uzyskaniem danych niezbędnych do udzielenia odpowiedzi na pytania badawcze oraz weryfikacji postawionych hipotez. W przypadku 18 gmin nie uzyskano żadnej odpowiedzi, a informacje dotyczące następujących 12 samorządów okazały się niekompletne. Ostatecznie więc jako źródło danych empirycznych uznano dane z 88 ze 118 gmin znajdujących się na terenie województwa. Ich charakterystykę zawiera tabela 9.

Tabela 9

Gminy objęte badaniem według wielkości zaludnienia

Typologia badanych gmin	Wyszczególnienie	N	% N
Miejskie pow. 50 tys.	Białystok, m. Suwałki	2	2,27
Miejskie do 50 tys.	Sejny, Hajnówka, Łomża, Grajewo, Dąbrowa Białostocka, Siemiatycze, Brańsk, Augustów	8	9,09
Miejsko-wiejskie	Knyszyn, Suraż, Sokółka, Supraśl, Suchowola, Bielsk Podlaski, Zabłudów, Lipsk, Sejny, Augustów, Tykocin, Suwałki, Białowieża, Czarna Białostocka, Ciechanowiec, Wysokie Mazowieckie, Puńsk, Rajgród, Mońki, Szepietowo, Czyżew, Kleszczele, Michałowo, Wasilków, Choroszcz, Radziłów,	26	29,54
Wiejskie	Miastkowo, Turośń Kościelna, Narew, Filipów, Gródek, Krynki, Brańsk, Wyszki, Dobrzyniewo Duże, Przerośl, Wizna, Jedwabne, Przytuły, Szudziałowo, Turośl, Sokoły, Korycin, Janów, Poświętne, Śniadowo, Raczki, Jeleniewo, Sidra, Rudka, Narewka, Kulesze Kościelne, Orla, Dubicze Cerkiewne, Krypno, Rutka-Tartak, Jaświły, Bargłów Kościelny, Jasionówka, Juchnowiec Kościelny, Płaska, Stawiski, Szypliszki, Nowe Piekuty, Czyże, Zawady, Sztabin, Piątnica, Kołaki Kościelne, Boćki, Czeremcha, Kuźnica, Nowinka, Kobylin, Borzymy Trzciannie, Giby, Wąsosz, Bakalarzewo	52	59,10

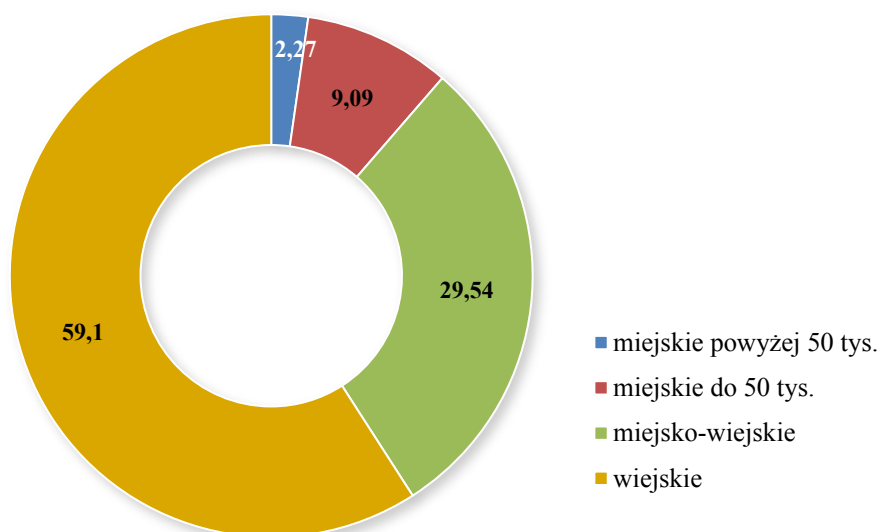
Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Dane powyższe zobrazowano na rysunku 12.

³⁰² Patrz: aneks.

Rysunek 12

Struktura próby badawczej według kryterium wielkości zaludnienia



Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

W próbie badawczej zdecydowanie przeważały gminy wiejskie, co w dużej mierze odzwierciedla strukturę osadniczą rozpatrywanego regionu. Poza Białymstokiem i w pewnym sensie także Suwałkami brakuje na jego terenie dużych ośrodków miejskich. Te, które istnieją to miasta średniej wielkości (Łomża, Augustów, Grajewo i inne) oraz kilkutysięczne miasteczka, niekiedy słabiej zaludnionych niż osady wiejskie. Typ jednostki osadniczej w różnorodny sposób warunkuje realizację usług odbioru odpadów. Nie jest to tylko kwestia liczby wytwórców odpadów, które następnie trzeba z miejsca wytworzenia odebrać, ale także kwestia rozproszenia posesji, narzucających określone rozwiązania logistyczne, czy wykorzystania adekwatnych z punktu widzenia ekonomicznej racjonalności środków technicznych. Są to jednak zagadnienia istotne dla przedsiębiorstw świadczących usługi w zakresie odbioru odpadów. Z punktu widzenia gmin najważniejsze są kwestie właściwych rozwiązań prawnych, tj. przede wszystkim przeprowadzenia przetargów na usługi odbioru odpadów oraz monitoringu i kontroli wykonania tych usług przez przedsiębiorstwa, którym usługi te zlecono. W tym kierunku zmierzać będzie analiza uzyskanego w toku badań materiału empirycznego.

Klasyfikację i charakterystykę badanych gmin województwa podlaskiego jako rynków usług odbioru odpadów komunalnych zawiera tabela 10.

Tabela 10

Gminy w województwie podlaskim jako rynki odpadów komunalnych

Oznaczenie	Gminy według liczby zamieszkałych posesji	Gmina	Status gminy	Liczba posesji zamieszkałych*		Średnia dla grupy
				zamieszkałe	niezamieszkałe	
I	Do 500	Jeleniewo	wiejska	155	23	220,7
		Rudka	wiejska	484		
II	501-1000	Miastkowo	wiejska	941		713,5
		Filipów	wiejska	902		
		Suraż	miejsko-wiejska	539		
		Czyże	wiejska	823		
		Wizna	wiejska	922		
		Poświętne	wiejska	771		
		Sidra	wiejska	920		
		Kulesze Kościelne	wiejska	708		
		Dubicze Cerkiewne	wiejska	651		
		Krypno	wiejska	903		
		Rutka-Tartak	wiejska	539		
		Brańsk	miejsko-wiejska	811		
		Jasionówka	wiejska	670		
		Białowieża	miejsko-wiejska	912		
		Szypliszki	wiejska	916	36	
		Nowe Piekuty	wiejska	870		
		Zawady	wiejska	504		
		Kołaki Kościelne	wiejska	531		
		Nowinka	wiejska	820		
		Kleszczele	wiejska	873		
Kobylin Borzymy	wiejska	710				
Wąsosz	wiejska	814				
Bakałarzewo	wiejska	694	227			

Oznaczenie	Gminy według liczby zamieszkałych posesji	Gmina	Status gminy	Liczba posesji zamieszkałych*		Średnia dla grupy
				zamieszkałe	niezamieszkałe	
III	1001-2000	Narew	wiejska	1471		1130,6
		Knyszyn	miejsko-wiejska	1104		
		Krynki	wiejska	1080		
		Wyszki	wiejska	1266		
		Jedwabne	wiejska	1215		
		Turośl	wiejska	1100		
		Sokoły	wiejska	1434		
		Grajewo	miejsko-wiejska	1220		
		Raczki	wiejska	1239	132	
		Lipsk	miejsko-wiejska	1444		
		Narewka	wiejska	1256	498	
		Orla	wiejska	1310		
		Jaświły	wiejska	1053		
		Sejny	miejsko-wiejska	1046		
		Bargłów Kościelny	wiejska	1226	45	
		Augustów	miejsko-wiejska	1420		
		Płaska	wiejska	1306		
		Stawiski	wiejska	1472		
		Sztabin	wiejska	1238		
		Wysokie Mazowieckie	wiejsko-miejska	1100		
		Boćki	wiejska	1050		
		Puńsk	wiejsko-miejska	1120	165	
		Czeremcha	wiejska	1070		
		Kuźnica	wiejska	1324		
		Rajgród	miejsko-wiejska	1207		
		Radziłów	wiejska	1036		
Trzcianne	wiejska	1050				
Turośl Kościelna	wiejska	1516	20			

Oznaczenie	Gminy według liczby zamieszkałych posesji	Gmina	Status gminy	Liczba posesji zamieszkałych*		Średnia dla grupy
				zamieszkałe	niezamieszkałe	
		Brańsk	wiejsko-miejska	1600		
		Szudziałowo	wiejska	1592		
		Szepietowo	miejsko-wiejska	1565		
		Czyżew	miejsko-wiejska	1697		
IV	2001-3000	Dobrzyniewo Duże	wiejska	2436		1760,3
		Dąbrowa Białostocka	miejsko-wiejska	2375		
		Michałowo	miejsko-wiejska	2400	410	
		Suwałki	miejsko-wiejska	2258	542	
		Piątnica	wiejska	2324		
		Mońki	miejsko-wiejska	2409	92	
		Łomża	miejsko-wiejska	2604		
		Zabłudów	miejsko-wiejska	2960	313	
V	Powyżej 3000	Bielsk Podlaski	miejsko-wiejska	2778		5032,8
		Ciechanowiec	miejsko-wiejska	2778		
		Supraśl	miejsko-wiejska	3462		
		m. Suwałki	miejska	4651	704	
		Wasilków	miejsko-wiejska	3255		
		Juchnowiec Kościelny	wiejska	4874		
		Białystok	miejska	18658	4135	
VI	Pozostałe	Gródek	wiejska	b.danych	b.danych	brak danych
		Sokołka	miejsko-wiejska	b.danych	b.danych	
		Sejny	miejska	b.danych	b.danych	
		Przerośl	wiejska	b.danych	b.danych	
		Hajnówka	miejsko-gminna	b.danych	b.danych	
		Przytuły	wiejska	b.danych	b.danych	
		Suchowola	miejsko-wiejska	b.danych	b.danych	
		Korycin	wiejska	b.danych	b.danych	
		Janów	wiejska	b.danych	b.danych	
		Śniadowo	wiejska	b.danych	b.danych	

Oznaczenie	Gminy według liczby zamieszkałych posesji	Gmina	Status gminy	Liczba posesji zamieszkałych*		Średnia dla grupy
				zamieszkałe	niezamieszkałe	
		Siemiatycze	miejsko-wiejska	b.danych	b.danych	
		Choroszcz	miejsko-wiejska	b.danych	b.danych	
		Tykocin	miejsko-wiejska	b.danych	b.danych	
		Czarna Białostocka	miejsko-wiejska	b.danych	b.danych	
		m. Augustów	miejska	b.danych	b.danych	
		Giby	wiejska	b.danych	b.danych	

* Dane o liczbie posesji zamieszkałych i niezamieszkałych pochodzą ze specyfikacji do przetargów umieszczonych na stronach internetowych Biuletynów Informacji Publicznej poszczególnych urzędów miast i gmin. Niektóre gminy podały tylko liczbę mieszkańców lub liczbę gospodarstw domowych, a wykaz posesji wykonawca otrzymuje dopiero po rozstrzygnięciu przetargu i podpisaniu umowy. W gminach bez zabudowy wielorodzinnej liczbę gospodarstw potraktowano jako liczbę posesji. Przy zabudowie wielorodzinnej liczba gospodarstw i posesji nie jest tożsama.

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

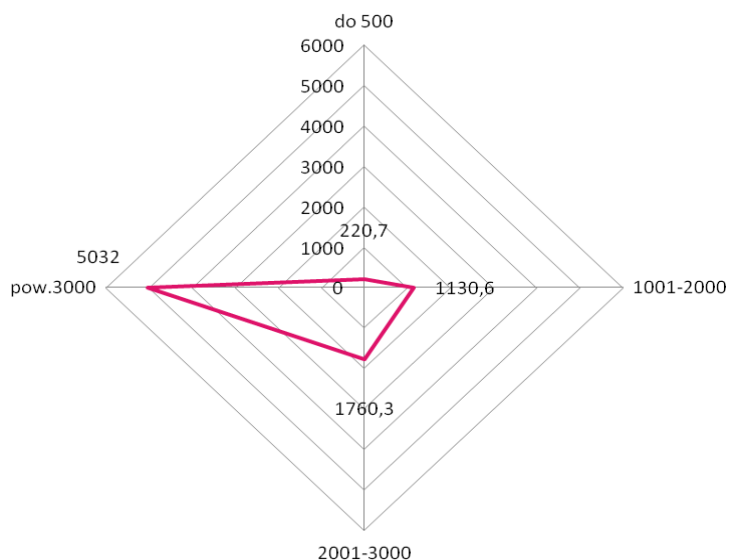
W tabeli 10 w zestawieniu ujęto wszystkie badane gminy, chociaż nie ze wszystkich pozyskano materiał empiryczny potrzebny do dalszych analiz. Badania zostaną przeprowadzone na podstawie informacji uzyskanych z 88 spośród nich. Dotyczą one przede wszystkim liczby posesji występujących na ich terenie oraz ich statusu według klasyfikacji funkcjonalnej. Dane jednostkowe dotyczące liczby posesji w poszczególnych gminach, w każdym przedziale uśredniono, wyznaczając w ten sposób pięć „grup rynków” występujących na badanym obszarze, dla których zasadniczą cechą dystynktywną jest średnia liczba posesji. Graficznie dane te zostały zobrazowane na rysunku 13. Pokazuje on zwłaszcza rozpiętość wielkości poszczególnych rynków. Pozostałe gminy, mogące potencjalnie należeć do każdej z tych, o których udało się zebrać tylko dane wyrywkowe, epizodyczne, wyodrębniono w grupę VI, „pozostałe”.

Najliczniej w sporządzonym według powyższych zasad zestawieniu reprezentowane są gminy należące do rynku II i III. Najmniej liczna jest grupa I. Największy potencjał reprezentują z kolei rynki IV i V, gdzie sklasyfikowano gminy o najwyższej średniej posesji przypadającej na jedną jednostkę. W tych grupach także odnotowano największą koncentrację posesji niezamieszkałych. Ponieważ dane te odnoszą się albo do dużych ośrodków miejskich (Białystok, miasto Suwałki) oraz miejscowości dużych walorach turystycznych i krajoobrazowych (np. Michałowo i Zabłudów, bądź Narewka z grupy III), zasadne wydaje się

domniemanie, iż chodzi bądź o ogródki działkowe (miasta) bądź działki letniskowe (miejscowości turystyczne).

Rysunek 13

Gminy w województwie podlaskim według wielkości rynku odpadów komunalnych



Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

W tabeli 11 zamieszczono dane odnoszące się do podziału gminy na sektory oraz objęcia systemem nieruchomości niezamieszkałych. Ich analiza ułatwi charakterystykę zastosowanych rozwiązań organizacyjnych i systemowe podejście do rozwiązania problematyki odbioru odpadów komunalnych z poszczególnych posesji.

Tabela 11

Charakterystyka systemów odbioru odpadów komunalnych w gminach województwa podlaskiego

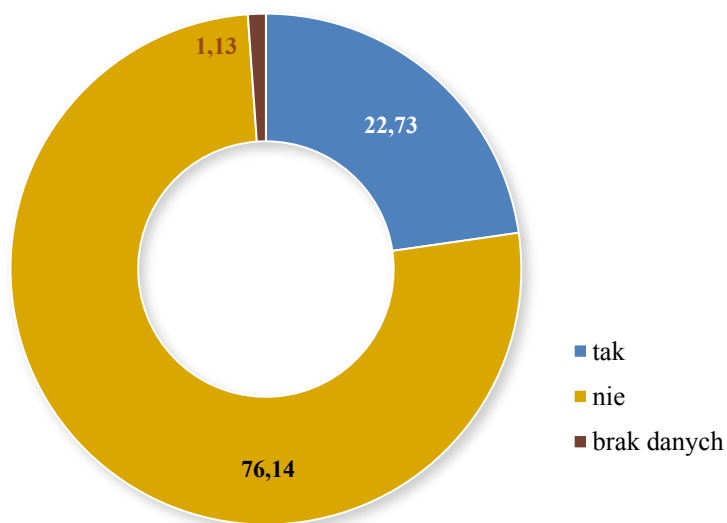
Opcja	Objęcie nieruchomości niezamieszkałych systemem odbioru	%N	Podział gminy na sektory	%N
Tak	20	22,73	3	3,41
Nie	67	76,14	85	96,59
brak danych	1	1,13	0	0,00
Ogółem	88	100,00	88	100,00

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Graficznymi wykładnikami powyższych danych są rysunki 14 i 15.

Rysunek 14

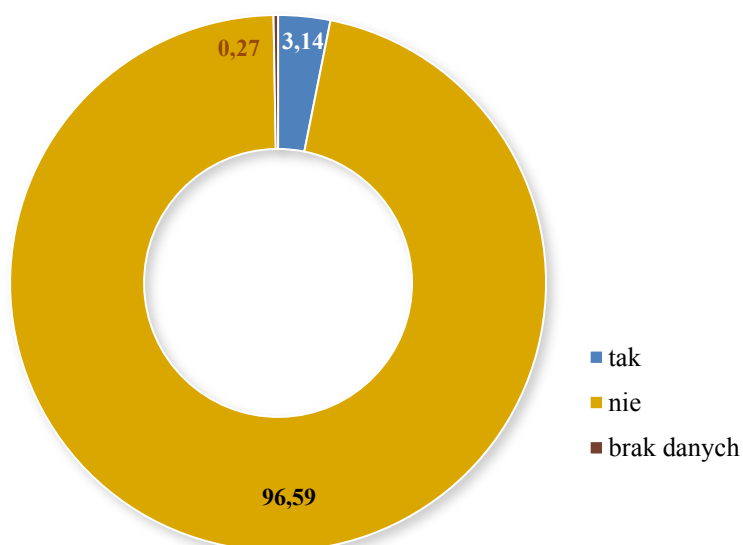
Objęcie systemem odbioru nieruchomości zamieszkałych



Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Rysunek 15

Podział gmin na sektory



Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Przytoczone dane dowodzą, iż objęte badaniami gminy w znikomym stopniu sięgają po rozwiązania systemowe w organizacji odbioru odpadów. Tylko w trzech (największe gminy miejskie) zastosowano podział na sektory, a tylko w blisko co czwartej systemem (głównie z grupy IV i V) objęto także posesje niezamieszkałe. Brak zaawansowanych rozwiązań organizacyjnych jest podyktowany, jak można sądzić na podstawie tych danych, jest

niewielkimi rozmiarami poszczególnych rynków. Dotyczy to zwłaszcza podziału gminy na sektory, których liczba warunkowana jest właśnie tym parametrem. Największa spośród badanych, gmina Białystok, została na potrzeby organizacji odbioru odpadów podzielona, na sześć sektorów, a posiadające 4,5 razy mniej posesji miasto Suwałki – na trzy. Zależność między wielkością rynku gminnego o jego podziałem na sektory jest oczywista.

Rozważana kwestia jest szczególnie ważna dla odpowiedzi na pytania o zagrożenia dla konkurencji na tych – pomijając tylko największe, miejskie – dosyć niedużych rynkach. Istotne znaczenie mogą mieć w tym kontekście dane dotyczące liczby firm obsługujących poszczególne rynki gminne. Dane dotyczące tej kwestii zamieszczono w tabeli 12.

Tabela 12

**Liczba firm świadczących usługi odbioru odpadów komunalnych
na badanych rynkach gminnych**

Opcja	Grupa gmin
Brak innej firmy poza wyłonioną w przetargu	I, II
Jedna firma	III
Dwie firmy	IV
Trzy firmy	pięć gmin grupy V
Więcej niż trzy firmy	dwie gminy grupy V

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

W co czwartej spośród badanych gmin poza przedsiębiorstwem wyłonionym w przetargu nie prowadzi działalności w zakresie odbioru odpadów komunalnych żadna inna firma. Na terenie 1/3 dalszych objętych badaniem rynków funkcjonują dwie firmy. Większa liczba firm, a więc teoretycznie większa konkurencja, może mieć miejsce tylko na co ósmym, ale i waga tego spostrzeżenia ulega osłabieniu pod wpływem okoliczności, iż do tej grupy należą wszystkie gminy, które zostały podzielone na sektory, co sprawia, iż większa liczba firm odbierających odpady komunalne nie jest rozwiązaniem prokonkurencyjnym, ale organizacyjnym. Zarysowana sytuacja sprzyja występowaniu zewnętrznych zagrożeń dla konkurencji. Na rynkach mniejszych można mówić o silnym zagrożeniu monopolem naturalnym, utrwaleniem, np. siłą społecznego przyzwyczajenia, do sytuacji, iż potrzeby w zakresie odbioru odpadów komunalnych obsługuje tylko jedna firma wyłoniona w publicznym przetargu, najlepiej powiązana kapitałowo z UG, podczas gdy dostęp innych podmiotów do

takiego rynku jest skutecznie ograniczany. Fakt, iż gminy są beneficjentami takiej sytuacji, jako że monopolizując one odbiór odpadów *de facto* monopolizują zyski płynące z tej działalności, obiektywnie sprzyja tworzeniu monopolu prawnego, przejawiającego się choćby wywieraniu presji na mieszkańcach, aby korzystali wyłącznie z usług firmy wyłonionej w przetargu publicznym lub takim ich organizowaniu, aby zamówienia otrzymywały podmioty ze strukturami gminnymi powiązane kapitałowo. Silniejszego oparcie dla tego rodzaju wniosków dostarczyć mogą badania dotyczące samej praktyki organizacji i rozstrzygnięcia przetargów w gminach oraz funkcjonowania samych rynków. W toku przeprowadzanych badań tego rodzaju danych, pomimo podejmowanych prób, nie udało się pozyskać.

Zdecydowana większość samorządów organizuje przetargi wyłącznie na odbiór odpadów z posesji zamieszkałych przez mieszkańców. Właściciele pozostałych posesji na danym terenie, takich jak firmy i instytucje, w dalszym ciągu mogą wybierać odbiorcę odpadów w warunkach konkurencyjnych. Jest to jednak wybór tylko pozorny, gdyż jak widać w przeprowadzonych badaniach, zdecydowana większość gmin w województwie podlaskim, to niewielkie lokalne rynki dla usług odbioru odpadów. Na tak małym rynku jego segment nieobjęty postępowaniem przetargowym, jest zbyt mały i często terytorialnie rozproszony, by jego obsługa była ekonomicznie uzasadniona. W efekcie fragment lokalnego rynku, podlegający w teorii wolnej konkurencji, i tak jest skazany na współpracę z podmiotem obsługującym większość lokalnego rynku w wyniku udzielonego zamówienia publicznego. Ograniczona w tym wypadku wielkość rynku lokalnego powoduje, że wykonawca, który wygrał przetarg ogłoszony przez daną gminę zdominuje cały lokalny rynek odbioru odpadów na terenie tej jednostki samorządu terytorialnego.

Badania na Podlasiu udowodniły pozytywną zależność między wielkością rynku, który udaje się obsługiwać danemu przedsiębiorcy, a konkurencyjnością firm z branży gospodarki odpadami. Wraz z rozmiarem lokalnego rynku wzrasta liczba funkcjonujących na nim podmiotów, które tym samym odczuwają presję na podnoszenie własnej konkurencyjności w celu skutecznego ubiegania się o realizację usług odbioru odpadów. Na mniejszych rynkach spada liczba działających na ich terenie przedsiębiorstw, a w przypadku najmniejszych gmin dochodzi praktycznie do monopolizacji. Lokalne rynki o najmniejszym rozmiarze wywierają negatywny wpływ na konkurencyjność firm, gdyż wykonawca będący jedynym podmiotem działającym na danym terenie nie odczuwa żadnych bodźców stymulujących wzrost jego konkurencyjności.

Paradoksalnie w sytuacji województwa podlaskiego daje się również zauważyć pozytywne oddziaływanie na konkurencyjność podmiotów, dla których analizowane czynniki

zewnętrzne stają się przeszkodą i ograniczeniem w prowadzeniu działalności. Negatywne oddziaływanie uwarunkowań zewnętrznych może być także mobilizujące dla podnoszenia własnej konkurencyjności, aby niwelować przewagę przedsiębiorstw będących beneficjentami tychże uwarunkowań. Należy jednak zaznaczyć, że działania nastawione na zmiany wewnątrz danego uczestnika rynku, takie jak zwiększanie efektywności ekonomicznej, czy usprawnienie organizacyjne przedsiębiorstwa, w wielu przypadkach mogą być niewystarczające wobec przeważającego wpływu czynników zewnętrznych na konkurencję w tym segmencie gospodarki.

ZAKOŃCZENIE

Rynek gospodarki odpadami w Polsce i rynek usług odbioru odpadów komunalnych, należą do rynków regulowanych. Dostęp do nich zależy od spełnienia przez podmioty, pragnące na nich prowadzić działalność, warunków określonych w przepisach obowiązującego prawa. W literaturze wyróżnia się reglamentację *sensu largo* (występowanie w systemie prawa przepisów bezpośrednio i lub pośrednio wpływających na funkcjonowanie rynku i określających zachowania jego uczestników, jak również zawierających swoiste wskazania co do sposobu, zakresu i kierunku stosowania tych przepisów) oraz *sensu stricto* (występowanie w systemie prawnym przepisów nakazujących uzyskanie odpowiednich dokumentów administracyjnych lub podjęcie skonkretyzowanych działań formalnych umożliwiających rozpoczęcie prowadzenia działalności).

Przedsiębiorstwa ubiegające się o tak rozumiany rynek powinny spełnić określone wymogi formalne (reglamentacja *sensu stricto*) oraz określone oczekiwania ustawodawcy sformułowane wprost albo dające się z nich wyinterpretować (reglamentacja *sensu largo*). W przypadku przedsiębiorstw zamierzających podjąć działalność na rynku usług odbioru odpadów komunalnych chodzi o wpis do tworzonych przez marszałków województwa rejestru podmiotów mogących ubiegać się o zamówienia na organizację odbioru odpadów komunalnych (dla już działających na tym rynku możliwe jest skorzystanie z udogodnień okresu przejściowego) oraz posiadania zezwolenia na niezarobkowy przewóz drogowy w rozumieniu art. 3 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym. Przedsiębiorstwa te, aby uzyskać zamówienie publiczne na świadczenie usług odbioru odpadów, muszą nadto spełnić określone wprost bądź sugerowane oczekiwania władz gminnych, pełniących w myśl przepisów obowiązującego prawa rolę regulatorów lokalnych rynków odbioru odpadów komunalnych. Dostęp do rynku zależy od rozwiązań przyjętych w systemie obowiązującego prawa, konstytuujących rynek odpadów, w tym także rynek odbioru odpadów komunalnych, jako rynek regulowany, ale także od praktyk występujących w procesie jego stosowania, wyznaczanych przede wszystkim z istnienia przepisów reglamentacyjnych *sensu largo*. Determinuje to zachowania przedsiębiorstw sektora gospodarki odpadami w zakresie kształtowania własnej pozycji konkurencyjnej i zdolności do konkurowania. Przepisy te nadto stanowią ogólne ramy stosowania zasad konkurencji, z definicji ograniczonych, w stosunku do tych, jakie obowiązują na rynku liberalnym.

W świetle nowych uwarunkowań prawnych funkcjonowania rynku odbioru odpadów komunalnych, wdrażanych po 1 lipca 2011 roku, istotnym czynnikiem ograniczającym dostęp do przedsiębiorstw do rynku są także przepisy zawarte w znowelizowanych OGU i CPGU, określające rolę i zadania władz gminnych w gminnym systemie odbioru odpadów (można je zaliczyć, przy zastosowaniu interpretacji, rozszerzającej do przepisów konstytuujących reglamentację *sensu largo*) określające miejsce władz. Znowelizowane przepisy nakładają na te organy gminne zadania o charakterze organizacyjno-przetargowym (tworzenie warunków do wykonywania przez siebie zadań określonych w CPGU w zakresie utrzymania porządku i czystości na podlegających ich właściwości obszarze, przez wyłonienie w drodze publicznego przetargu podmiotu gospodarczego oferującego w imieniu władzy publicznej właścicielom posesji możliwość pozbywania się wytwarzanych na tych posesjach odpadów, a także tworzenie systemu organizacyjnego i logistycznego odbioru tych odpadów z posesji włączonych do systemu odbioru), nadzorczo-kontrolnych (organizowanie i tworzenie warunków do funkcjonowania systemu nadzoru i kontroli na gospodarką odpadami komunalnymi), informacyjne (działalność informacyjna i edukacyjna w zakresie kształtowania postaw proekologicznych poprzez respektowanie reguł gospodarki odpadami), ewidencyjne (prowadzenie rejestru umów zawartych przez właścicieli posesji z przedsiębiorstwami odbioru odpadów komunalnych) oraz analityczne (dokonywanie analiz dotyczących stanu gminnej gospodarki odpadami, możliwości ich przetwarzania, gospodarczego wykorzystania).

Przy tak szeroko zdefiniowanej roli władz gminnych w tworzeniu i funkcjonowaniu gminnego systemu odbioru odpadów komunalnych, za nieodzowne uznać należy, celem ochrony konkurencji, ustawowe zobligowanie ich do zachowania obiektywizmu i bezstronności, zwłaszcza w wypełnianiu zadań o charakterze organizacyjnym i przetargowym. Tymczasem, jak wykazuje praktyka, opisana w publikowanych raportach UOKiK i NIK, oraz uchwytne w uzyskanym materiale empirycznym, władze gminne są często stroną w postępowaniach przetargowych o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usług odbioru odpadów komunalnych. W postępowaniach tych uczestniczą bowiem przekształcone w spółki gminne zakłady komunalne lub inne podmioty kapitałowo powiązane z gminą. Organy gminne ulegają więc pokusie prowadzenia swoistej, niemającej oparcia w obowiązujących przepisach, polityki udzielania zamówień publicznych na prowadzenie działalności na lokalnym rynku odbioru odpadów komunalnych w taki sposób, aby partycypować w korzyściach płynących z jego funkcjonowania. Sytuacja taka, niekolidująca bynajmniej z obowiązującym stanem prawnym, generuje groźbę powstania wymuszonego monopolu prawnego. Taki bowiem może być efekt polityki władz gminnych nie tylko w odniesieniu do

przetargów na świadczenie usług odbioru odpadów, ale wobec rynku tego rodzaju usług w ogóle, które nadużywając swojej dominującej, przyznanej mu *de facto* przez ustawodawcę, pozycji mogą posuwać się, celem osiągnięcia wskazanych powyżej celów, do stosowania wobec innych uczestników rynku – tak przedsiębiorstw pragnących na tym rynku działać, jak i właścicieli posesji – swoistej przemocy prawnej. Realne przypadki tego rodzaju przemocy „skazującej” właścicieli posesji na usługi przedsiębiorstwa wyłonionego w publicznym przetargu. Istnieje duże prawdopodobieństwo występowania takich praktyk w gminach objętych badaniem, aczkolwiek danych bezpośrednio o tym świadczących nie zdołano pozyskać. Przesłanki pośrednie wystarczająco jednak domniemanie takie uprawdopodobniają.

Przedstawiony materiał pozwala pozytywnie zweryfikować hipotezę główną, zgodnie z którą konkurencyjność sektora gospodarki odpadami zależy w głównej mierze od uwarunkowań zewnętrznych funkcjonowania w tym sektorze.

Powyżej zarysowany stan rzeczy stanowi przesłankę dostateczną do tego, aby za trafną uznać pierwszą hipotezę szczegółową, „uregulowania prawne dotyczące gospodarki odpadami istotnie wpływają na konkurencyjność przedsiębiorstw działających na tym rynku”. Wśród czynników zewnętrznych wobec rynku usług odbioru odpadów komunalnych zasadniczy wpływ na ich sprawne, z punktu widzenia zasad konkurencji, funkcjonowanie mają uwarunkowania prawne. W wymiarze podmiotowym zatem kluczowe znaczenie dla tej kwestii mają rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę, będące funkcją przyjętych w zakresie gospodarki odpadami pryncypiów i priorytetów, warunkowanych między innymi przyjętą jako jedna z nadrzędnych dla państwa jako całości koncepcją zrównoważonego rozwoju i koherentnych z aksjologią i teleologią innych polityk państwowych, między innymi polityki ekologicznej. Są to okoliczności dostatecznie uzasadniające regulacyjną interwencję państwa w rynek usług odbioru odpadów komunalnych. Ze względu na powyżej przywołane uzasadnienia władza publiczna, w rozpatrywanym przypadku samorządowa, musi mieć kontrolę nad tym, co dzieje się z odpadami wytwarzanymi przez ludność oraz dostarczać prawnych, instytucjonalnych, organizacyjnych i materialnych rozwiązań, wynikającym z działalności prowadzącej nieuchronnie do degradacji środowiska przyrodniczego, a tym samym sprzeniewierzenia się pryncypiom polityki zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa. Stwierdzony w toku studiów literaturowych oraz badań stan rzeczy skłania wszakże do stawiania pytań o to, czy ingerencja państwa w interesujący nas w niniejszym opracowaniu rynek nie jest nadmierna, czy jest proporcjonalna do korzyści, jakie tą drogą państwo zamierza osiągnąć. Jest to w istocie pytanie o to, czy ustawodawca regulując rynek odbioru odpadów komunalnych nie ograniczył nadmiernie zasad konkurencji.

Przesłanką do stawiania tego rodzaju pytań jest także rola organów gminnych w organizowaniu i funkcjonowaniu lokalnych rynków usług odbioru odpadów komunalnych, wyrażająca się przede wszystkim w braku ustawowych obligacji dla nich, dotyczących zachowania obiektywizmu i bezstronności, w postępowaniach przetargowych. Wpływ organów samorządowych na rozważany w niniejszym opracowaniu rynek wynika zresztą nie tylko z tego rodzaju przesłanek. Zwłaszcza studia literaturowe i analiza publikowanych raportów urzędowych, w szczególności zaś analiza obowiązującego prawodawstwa, w mniejszym zaś stopniu materiał empiryczny, przekonują o trafności drugiej hipotezy szczegółowej, iż „polityka koncesyjna na poziomie samorządów kształtuje konkurencyjność przedsiębiorstw sektora gospodarki odpadami”. Obok bowiem praktyk dopuszczalnych w świetle przepisów reglamentacyjnych *sensu largo* organy samorządowe mogą przez politykę koncesyjną, ściślej politykę dokonywania wpisów do rejestrów przedsiębiorstw dopuszczonych do prowadzenia działalności w zakresie odbioru odpadów komunalnych, wpływać na podmiotową strukturę gminnych rynków usług odbioru odpadów komunalnych. Uzyskanie takiego wpisu wyposaża przedsiębiorstwo w zdolność uczestnictwa na rynku, a tym samym w zdolność konkurowania na nich. Chociaż wymagania dla uzyskania takiego wpisu są określone na poziomie ustawowym, to można mieć uzasadnione wątpliwości, czy organy samorządowe, przy tak szeroko zakreślonej ich roli w organizowaniu i funkcjonowaniu lokalnych rynków odbioru odpadów, nie zechcą poszukiwać niemających oparcia w obowiązującym prawie, ale też niekolidujących z nim, możliwości wpływania na prowadzone przez marszałków województw rejestry, celem wyeliminowania z rynku przedsiębiorstw zagrażających interesom podmiotów preferowanym przez władze samorządowe.

Występowanie tego rodzaju preferencji w praktyce potwierdzają zarówno studia literaturowe, jak zgromadzony materiał empiryczny. W konsekwencji za trafną uznać należy także trzecią hipotezę szczegółową, zgodnie z którą „procedury przetargowe i konkursowe w ramach zamówień publicznych determinują konkurencyjność przedsiębiorstw na rynku usług odbioru i zagospodarowania odpadów”. W procedurach, o których mowa, są preferowane podmioty, które w stanie prawnym sprzed lipca 2011 roku, były związane organizacyjnie i kapitałowo z gminami. Na preferencje wszakże, już po uzyskaniu zamówienia publicznego na odbiór odpadów komunalnych, mogą liczyć także te przedsiębiorstwa, które wcześniej powiązań takich nie miały. Pozycję konkurencyjną firm, które uzyskały takie zamówienie, poprawia sam fakt jego uzyskania. Uzyskane zamówienie wykonują one w imieniu władz gminnych, zobligowanych ustawowo do utrzymania porządku i czystości na podległym terenie. To im właśnie władze gminne, wykorzystując tego rodzaju posunięcia

w funkcji instrumentów wymuszania monopolu prawnego, udostępniają swoje zasoby materialne, organizacyjne i inne, do których nie mają dostępu, albo w sposób bardzo ograniczony, te które funkcjonują na lokalnym rynku odbioru odpadów na zasadach czysto komercyjnych. Przedsiębiorstwa wykonujące zadania w imieniu władzy publicznej uzyskują w ten sposób przewagę konkurencyjną wynikającą z usytuowania w gminnym systemie odbioru odpadów komunalnych, nie zaś z faktu posiadania najlepszej oferty. Reguły konkurencji zostają w ten sposób nie tylko zaburzone, ale i zdeformowane. Innymi słowy, o pozycji konkurencyjnej na lokalnym rynku odbioru odpadów komunalnych, decydują czynniki wobec przedsiębiorstwa zewnętrzne, luźno, bądź wcale, korespondujące z jego sytuacją wewnętrzną.

W uzyskanym materiale badawczym potwierdzenie znalazła również hipoteza, iż „skala działalności przedsiębiorstwa gospodarki odpadami determinuje jego pozycję konkurencyjną”. Skalę działalności wyznacza przede wszystkim wielkość rynku. Wpływa ona na skalę jego podatności na zjawiska o charakterze monopolistycznym. Duży rynek przyciąga duże firmy zdradzające często skłonności ekspansjonistyczne, których wyrazem są dążenia do wymuszania monopolu prawnego. Na lokalnych rynkach odbioru odpadów komunalnych skłonności takie wykazują firmy powiązane w poprzednim stanie prawnym z władzami gminnymi, korzystające ze wsparcia tych władz, prowadzących korzystną dla takich podmiotów politykę „przetargową”. Z kolei niewielki rynek, jak dowodzi tego materiał uzyskany w badanych gminach województwa podlaskiego, stanowi przesłankę dla monopolu naturalnego. W większości badanych gmin zadania w zakresie odbioru odpadów komunalnych wykonuje jedna firma, wyłoniona w drodze obligatoryjnego przetargu, co najwyżej dwie. Sytuacja ta jest wynikiem braku warunków do konkurowania ze względu na silnie ograniczony zakres zadań, którym podołać może jedna firma, a podjęcie działalności przez kolejne byłoby dla niej nieopłacalne.

Aktualna sytuacja w dziedzinie usług odbioru odpadów komunalnych skłania do uwag krytycznych. Dotyczy to zwłaszcza aktualnie obowiązującego stanu prawnego. Adekwatnie do wspomnianych uwag proponuje się następujące rozwiązanie mogące przyczynić się do poprawy istniejącego stanu rzeczy.

1. Zmiany w regulacjach prawnych usuwające możliwość stronniczego wpływania przez władze gminne na rozstrzygnięcia procedur przetargowych na świadczenie usług odbioru odpadów komunalnych oraz korzystne dla preferowanych przez nie firm rozwiązania materialne, prawne i organizacyjne, poprzez takie ukształtowanie przepisów reglamentacyjnych *sensu largo*, aby nie tworzyły nieprzewidzianych przez prawo, ale niekolidu-

jących z nim, przesłanek wymuszania przez te władze monopolu prawnego na rynku tych usług.

2. Wprowadzenie zmian w przepisach o postępowaniu przetargowym o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usług odbioru odpadów komunalnych w kierunku wyeliminowania z tych procedur podmiotów w jakikolwiek sposób powiązanych ze strukturami gminnymi, właściwymi w zakresie organizacji i rozstrzygnięcia przetargów na te usługi. Celem tej propozycji nie jest administracyjne wyeliminowanie z rynku usług odbioru odpadów komunalnych przekształconych w spółki prawa handlowego zakładów komunalnych czy innych spółek powiązanych organizacyjnie lub kapitałowo z organami władz gminnych, ale tylko pozbawienie ich możliwości ubiegania się o zamówienie na świadczenie usług odbioru odpadów komunalnych w gminach, z którego strukturami mają historyczne bądź aktualne związki.
3. W tak ukształtowanych przepisach reglamentacyjnych *sensu stricto*, aby w katalogu wymogów formalnych stawianych przedsiębiorstwom ubiegającym się o wpis do prowadzonych przez marszałków województw rejestrów podmiotów uprawnionych do prowadzenia działalności na rynku usług odbioru odpadów komunalnych, zasadniczy nacisk został położony na posiadanie profesjonalnego wyposażenia niezbędnego do świadczenia takich usług i pozwalającego na przygotowanie możliwie najkorzystniejszej z punktu widzenia wytwórców odpadów oferty. Pozwoli to wyeliminować z rynku przedsiębiorstwa budujące swoją pozycję konkurencyjną na posiadaniu określonych związków ze strukturami gminnymi, a technicznie i technologicznie słabo przygotowanych do swoich zadań. Zwiększy to gwarancje, iż do procedur przetargowych stawać będą podmioty konkurujące ze sobą wyłącznie ofertą merytoryczną.
4. Zapewnienie, celem zredukowania przesłanek występowania monopolu naturalnych na lokalnych rynkach usług odbioru odpadów komunalnej, prawnej możliwości łączenia, przy zachowaniu zasady dobrowolności, w ramach tematycznego, obejmującego tylko realizację zadań w tym zakresie, porozumienia gminnego, kilku niewielkich rynków gminnych. Gminy nie miałyby obowiązku do zawierania tego rodzaju porozumień, ale przynajmniej zyskiwałyby możliwość wyboru takiego rozwiązania, które pozwoliłoby w proces świadczenia usług odbioru odpadów naturalnych na kilku rynkach skłonnych do monopolu naturalnego włączyć mechanizm konkurencyjny.

Wprowadzenie powyższych zmian pozwoli, jak sądzimy, wzmocnić konkurencję na lokalnych rynkach odbioru odpadów komunalnych i wyeliminować z czynnik zaburzające funkcjonowanie mechanizmu konkurencyjnego, na które starano się powyżej enumeratywnie

wskazać. Ze względu na zagrożenia, jakie stwarza żywiłowa gospodarka odpadami, oraz, uwzględniające te zagrożenia, pryncypia strategii zrównoważonego rozwoju państwa i jego polityki ekologicznej, rynek usług odbioru odpadów komunalnych powinien pozostać rynkiem regulowanym przez państwo. Uwzględniać w tych rozwiązaniach należy także punkt widzenia samych mieszkańców, zwłaszcza zaś ich oczekiwania, aby usługa odbioru odpadów z ich posesji została wykonana profesjonalnie, sprawnie i nie po niewygórowanej cenie. Taki standard usługi może zapewnić tylko firma profesjonalnie przygotowana do swoich zadań. Przedsiębiorstwa działające na lokalnych rynkach usług odbioru odpadów komunalnych powinny mieć pełną, na ile to możliwe na rynku regulowanym, swobodę konkurencji, a sami mieszkańcy nieskrępowany dostęp do oferty na danym rynku najkorzystniejszej.

ANEKS

TABELA A

Identyfikacja elementów gospodarki odpadami w wybranych gminach województwa podlaskiego

	Czy gmina jest podzielona na sektory i na ile	Liczba ofert złożonych w przetargu	Wykonawca wybrany w przetargu	Czy posesje niezamieszkałe są objęte systemem	Liczba mieszkańców	Liczba posesji zamieszkałych	Liczba posesji niezamieszkałych
1	2	3	4	5	6	7	8
Miastkowo	NIE	4	firma 4	NIE	do 50 tys.	941	(x)
Narew	NIE	4	firma 2	NIE	do 50 tys.	1471	(x)
Filipów	NIE	3	firma 10	NIE	do 50 tys.	902	(x)
Białystok	TAK – 6	7	firma 1 / firma 3	TAK	50-500 tys.	18658	4135
Suraż	NIE	4	firma 2	NIE	do 50 tys.	539	(x)
Knyszyn	NIE	4	firma 3	NIE	do 50 tys.	1104	(x)
Turośń Kościelna	NIE	5	firma 2	TAK	do 50 tys.	1516	20
Czyże	NIE	4	firma 6	NIE	do 50 tys.	823	(x)
Gródek	NIE	4	firma 1	NIE	do 50 tys.	brak danych	(x)
Sokółka	NIE	3	firma 25	NIE	do 50 tys.	brak danych	(x)
Krynki	NIE	3	firma 2	NIE	do 50 tys.	1080	(x)
m. Sejny	NIE	4	firma 3	NIE	do 50 tys.	brak danych	(x)
g. Brańsk	NIE	4	firma 3	NIE	do 50 tys.	1600	(x)
Wyszki	NIE	4	firma 2	NIE	do 50 tys.	1266	(x)
Dobrzyniewo Duże	NIE	5	firma 1	NIE	do 50 tys.	2436	(x)
Supraśl	NIE	5	firma 5	NIE	do 50 tys.	3462	(x)
Przerośl	NIE	3	firma 2	TAK	do 50 tys.	brak danych	brak danych
g. Hajnówka	NIE	4	firma 6	NIE	do 50 tys.	brak danych	(x)
Wizna	NIE	7	firma 2	NIE	do 50 tys.	922	(x)
Jedwabne	NIE	5	firma 1	NIE	do 50 tys.	1215	(x)
Przytuły	NIE	4	firma 2	NIE	do 50 tys.	brak danych	(x)

1	2	3	4	5	6	7	8
Szudziałowo	NIE	2	firma 2	NIE	do 50 tys.	1592	(x)
Turośl	NIE	2	firma 2	NIE	do 50 tys.	1100	(x)
Sokoły	NIE	6	firma 1	NIE	do 50 tys.	1434	(x)
Suchowola, Korycin, Janów	NIE	5	firma 3	NIE	do 50 tys.	brak danych	(x)
Poświętne	NIE	3	firma 1	NIE	do 50 tys.	771	(x)
g. Łomża	NIE	6	firma 8	NIE	do 50 tys.	2604	(x)
m. Bielsk Podlaski	NIE	4	firma 1 / firma 26	NIE	do 50 tys.	3886	(x)
g. Grajewo	NIE	6	firma 9	NIE	do 50 tys.	1220	(x)
Śniadowo	NIE	5	firma 7	NIE	do 50 tys.	brak danych	(x)
Zabłudów	NIE	5	firma 5	TAK	do 50 tys.	2960	313
m. Suwałki	TAK – 3	5	firma 3 / firma 17	TAK	50-500 tys.	4651	704
Raczki	NIE	5	firma 2	TAK	do 50 tys.	1239	132
Jeleniewo	NIE	4	firma 10	NIE	do 50 tys.	155	23
Dąbrowa Białostocka	NIE	5	firma 2	NIE	do 50 tys.	2375	(x)
Sidra	NIE	3	firma 2	NIE	do 50 tys.	920	(x)
Rudka	NIE	3	firma 3	NIE	do 50 tys.	484	(x)
Lipsk	NIE	5	firma 1	NIE	do 50 tys.	1444	(x)
Narewka	NIE	3	firma 6	TAK	do 50 tys.	1256	498
Kulesze Kościelne	NIE	5	firma 1	NIE	do 50 tys.	708	(x)
m. Siemiatycze	NIE	4	firma 6	NIE	do 50 tys.	brak danych	(x)
Orla	NIE	4	firma 1	NIE	do 50 tys.	1310	(x)
Dubicze Cerkiewne	NIE	4	firma 6	NIE	do 50 tys.	651	(x)
Krypno	NIE	4	firma 3	NIE	do 50 tys.	903	(x)
Rutka-Tartak	NIE	4	firma 10	TAK	do 50 tys.	539	19
Jaświły	NIE	5	firma 12	NIE	do 50 tys.	1053	(x)
Choroszcz	NIE	3	firma 1	NIE	do 50 tys.	brak danych	(x)
m. Brańsk	NIE	4	firma 1	NIE	do 50 tys.	811	(x)
Szepietowo	NIE	5	firma 11	NIE	do 50 tys.	1565	(x)
g. Sejny	NIE	5	firma 22	NIE	do 50 tys.	1046	(x)
Wasilków	NIE	6	firma 1	NIE	do 50 tys.	3255	(x)

1	2	3	4	5	6	7	8
g. Bielsk Podlaski	NIE	4	firma 6	NIE	do 50 tys.	2778	(x)
Bargłów Kościelny	NIE	4	firma 2	TAK	do 50 tys.	1226	45
Jasionówka	NIE	3	firma 2	NIE	do 50 tys.	670	(x)
g. Augustów	NIE	5	firma 2	NIE	do 50 tys.	1420	(x)
Michałowó	NIE	4	firma 2	TAK	do 50 tys.	2400	410
Tykocin	NIE	3	firma 3	TAK	do 50 tys.	brak danych	110
g. Suwałki	NIE	5	firma 10	TAK	do 50 tys.	2258	542
Białowieża	NIE	4	firma 3	NIE	do 50 tys.	912	(x)
Juchnowiec Kościelny	NIE	4	firma 2	TAK	do 50 tys.	4874	254
Czarna Białostocka	NIE	6	firma 2	NIE	do 50 tys.	brak danych	(x)
Płaska	NIE	4	firma 2	NIE	do 50 tys.	1306	(x)
Stawiski	NIE	3	firma 24	NIE	do 50 tys.	1472	(x)
Szypliszki	NIE	4	firma 2	TAK	do 50 tys.	916	36
Nowe Piekuty	NIE	4	firma 3	NIE	do 50 tys.	870	(x)
Czyżew	NIE	6	firma 11	NIE	do 50 tys.	1697	(x)
Zawady	NIE	4	firma 3	NIE	do 50 tys.	504	(x)
Sztabin	NIE	6	firma 1	NIE	do 50 tys.	1238	(x)
Piątnica	NIE	5	firma 7	NIE	do 50 tys.	2324	(x)
Ciechanowiec	NIE	4	firma 2	TAK	do 50 tys.	2732	
g. Wysokie Mazowieckie	NIE	4	firma 19	NIE	do 50 tys.	1100	(x)
Kołaki Kościelne	NIE	4	firma 7	NIE	do 50 tys.	531	
m. Augustów	TAK – 2	7	firma 3 / firma 14	NIE	do 50 tys.	brak danych	(x)
Boćki	NIE	2	firma 1	NIE	do 50 tys.	1050	(x)
Puńsk	NIE	4	firma 2	TAK	do 50 tys.	1120	165
Czeremcha	NIE	2	firma 6	NIE	do 50 tys.	1070	(x)
Kuźnica	NIE	3	firma 2	NIE	do 50 tys.	1324	(x)
Rajgród	NIE	5	firma 9	NIE	do 50 tys.	1207	(x)
Nowinka	NIE	4	firma 14	TAK	do 50 tys.	820	(x)
Kleszczele	NIE	4	firma 6	NIE	do 50 tys.	873	(x)
Mońki	NIE	5	firma 12	TAK	do 50 tys.	2409	92

1	2	3	4	5	6	7	8
Radziłów	NIE	3	firma 2	NIE	do 50 tys.	1036	(x)
Kobylin Borzymy	NIE	5	firma 2	NIE	do 50 tys.	710	(x)
Trzcianne	NIE	4	firma 2	NIE	do 50 tys.	1050	(x)
Giby	NIE	5	firma 2	TAK	do 50 tys.	brak danych	brak danych
Wąsosz	NIE	3	firma 3	NIE	do 50 tys.	814	(x)
Bakałarzewo	NIE	4	firma 10	TAK	do 50 tys.	694	227

(x) – oznacza, że gmina nie podała liczby posesji niezamieszkałych, bo nie są one objęte przetargiem

Brak danych (b.d.) – oznacza, że gmina nie podała liczby posesji, mimo iż są one objęte przetargiem

Źródło: dane z Biuletynów Informacji Publicznej poszczególnych gmin.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Adamkiewicz-Drwiłło H.G., *Konkurencyjność przedsiębiorstw w świetle uwarunkowań współczesnej gospodarki*, Wydawnictwo TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2010
2. Baehr J., T. Kwieciński, *Komentarz do ustawy o zamówieniach publicznych*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1999
3. Bajor P., *Ochrona konkurencji w Polsce i w Unii Europejskiej*, Fundacja Prawo Europejskie, Warszawa
4. Bański J., *Typy obszarów funkcjonalnych w Polsce*, Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, IGiPZ PAN, Warszawa 2009
5. Becla A., Czaja S., Zielińska A., *Analiza kosztów – korzyści*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012
6. Biegańska J., J. Ciuła, *Zintegrowana gospodarka odpadami komunalnymi w Polsce jako element zrównoważonego rozwoju*, „Archiwum Gospodarki Odpadami i Ochrony Środowiska” 2011, nr 1
7. Bieniek-Koronkiewicz E., J. Sieńczyło-Chlabicz, *Reglamentacja działalności gospodarczej w ustawie prawo działalności gospodarczej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2000, czerwiec
8. Bieńkowski W. i in., *Czynniki i miary międzynarodowej konkurencyjności gospodarek w kontekście globalizacji – wstępne wyniki badań*, nr 264, Instytut Gospodarki Światowej, Warszawa 2008
9. Bieńkowski W., M.A. Weresa, M.J. Radło, *Konkurencyjność Polski na tle zmian gospodarczych w krajach OECD. Ewolucja znaczenia czynników konkurencyjności*, SGH, Warszawa 2010
10. Bieńkowski W., *Reaganomika i jej wpływ na konkurencyjność gospodarki amerykańskiej*, PWN, Warszawa 1995
11. Blajer-Gołębiewska A., M. Zielenkiewicz, *Wiedza jako narzędzie podnoszenia konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw*, [w:] *Kapitał ludzki w gospodarce opartej na wiedzy*, D. Kopycińska (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2006
12. Blanke M., N. Gorynia-Pfefer, *CSR – Kompendium. Organizacje w Polsce i Niemczech oraz w jaki sposób wspierają one społeczną odpowiedzialność biznesu przedsiębiorstw*, RKW Rationalisierungs- und Innovationszentrum der Deutschen Wirtschaft e.V., Dusseldorf 2008
13. Bossak J., *Konkurencja i współpraca międzynarodowa*, Difin, Warszawa 2013
14. Bossak J., *Systemy gospodarcze a globalna konkurencja*, Warszawa 2006
15. Bossak J.W., *Instytucje, rynki i konkurencja we współczesnym świecie*, SGH, Warszawa 2008
16. Bossak J.W., W. Bieńkowski, *Międzynarodowa zdolność konkurencyjna kraju i przedsiębiorstw. Wyzwania dla Polski na progu XXI wieku*, SGH, Warszawa 2004
17. Brodowska-Szewczuk J., *Konkurencyjność przedsiębiorstw i źródła przewagi konkurencyjnej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej. Seria: Administracja i Zarządzanie” 2009, nr 7
18. Brzóska J., *Model biznesowy – współczesna forma modelu organizacyjnego zarządzania przedsiębiorstwem*, „Organizacja i Zarządzanie” 2009, nr 2

19. Bujny J., *Nowe zasady gospodarki odpadami komunalnymi. Wewnętrzne materiały warsztatowe*, dostępne w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: http://www.odpady.sas.edu.pl/sites/default/files/materialy_warsztatowe.pdf
20. Burchard-Dziubińska M., *Kategorie ekonomii zrównoważonego rozwoju na poziomie przedsiębiorstwa*, [w:] B. Poskrobko, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju w świetle kanonów nauki*, Wydawnictwo WSE, Białystok 2011
21. Burchard-Dziubińska M., *Wybrane ekonomiczne aspekty gospodarki odpadami komunalnymi*, [w:] *Dzieje rzeczy niepotrzebnych, czyli gospodarka odpadami*, Ośrodek Edukacji Ekologicznej, „W Lesie Łagiewnickim”, Łódź 2004
22. Burchard-Dziubińska M., *Wybrane teoretyczne i praktyczne aspekty gospodarki odpadami komunalnymi*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii” 2004, nr 2
23. Czaja S., *Budowa społeczeństwa recyklingu – szansa czy zagrożenia dla Polski*, cz. 1, „Tworzywa Sztuczne w Przemysle” 2014, nr 3
24. Czaja S., *Budowa społeczeństwa recyklingu – szansa czy zagrożenia dla Polski*, cz. 2, „Tworzywa Sztuczne w Przemysle” 2014, nr 4
25. Czaja S., *Ekonomiczne podstawy gospodarowania odpadami w gminach (na przykładzie Dolnego Śląska)*, [w:] *Ekorozwój a gospodarka odpadami*, Bydgoszcz 1998
26. Czarnota A., *Wpływ innowacji na konkurencyjność przedsiębiorstwa*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Ekonomii i Zarządzania Politechniki Koszalińskiej” 2003, nr 12
27. *Czynniki sukcesu polskich przedsiębiorstw na rynkach Unii Europejskiej*, Z. Pierścionek, S. Jurek-Stępnia (red.), OW SGH, Warszawa 2007
28. Decyzja RLU Nr 38/2012 z dnia 31 grudnia 2012 r., dostępna w wersji elektronicznej na oficjalnej stronie Urzędu pod adresem internetowym: www.uokik.gov.pl
29. Deloitte, *Analiza najbardziej charakterystycznych (precedensowych) spraw w dziedzinie porozumień ograniczających konkurencję w tym porozumień dystrybucyjnych (postępowanie Komisji bądź organów wspólnotowych lub krajowych)*. Wersja 2.0., 11 lipca 2007
30. Dembiński P., *Gospodarka rynkowa dla każdego*, Editions Spotkania, Warszawa 1992
31. Dietl M. K., Makowski, *Monopolizacja, demonopolizacja, niepewność*, Biblioteka Regulatora URE, Warszawa 2010
32. Drabik I., *Statystyka w zakresie gospodarki odpadami*, materiał dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: http://wroclaw.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/wroc/ASSETS_Gospodarka_odpadami_w_swietle_badan_statystycznych.pdf
33. Drwiłło A., *Zagadnienia ogólne finansów publicznych i prawa finansowego*, [w:] *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, A. Drwiłło (red.), Wolters Kluwers, Warszawa 2011
34. Dzikowska M., M. Gorynia, *Teoretyczne aspekty konkurencyjności przedsiębiorstwa – w kierunku koncepcji eklektycznej?*, „Gospodarka Narodowa” 2012, nr 4
35. Famielec J., *Zintegrowany model gospodarki odpadami komunalnymi na przykładzie Krakowa*, [w:] *Ekologiczne uwarunkowania rozwoju gospodarki oraz przedsiębiorstw. Księga dedykowana Profesorowi Kazimierzowi Górcze*, praca zbiorowa, Wyd. Uniwersytet Ekonomiczny, Kraków 2011
36. Fiedor B., S. Czaja, A. Grabarczyk, A. Jakubczyk, *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa 2002
37. Fołtynowicz Z., M. Mancewicz, *Historia gospodarki odpadami*, cz. 1, „Recykling” 2012, nr 9

38. Fołtynowicz Z., M. Mancewicz, *Historia gospodarki odpadami*, cz. 2, „Recykling” 2012, nr 9
39. Fołtynowicz Z., M. Mancewicz, *Historia gospodarki odpadami*, cz. 3, „Recykling” 2012, nr 9
40. Friedman M., *Kapitalizm i wolność*, Wydawnictwo Onepress, Gliwice 2008
41. Gałań M., *Odpady opakowaniowe w systemie gospodarki odpadami komunalnymi*, [w:] *Nowe prawo gospodarki odpadami*, L. Dubiński i T. Kocoł (red.), Libron, Kraków 2013
42. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa 2007
43. Gasiński T., G. Piskalski, *Zrównoważony biznes. Podręcznik dla małych i średnich przedsiębiorstw*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009
44. Gasiński T., S. Pijanowski, *Zarządzanie ryzykiem w procesie zrównoważonego rozwoju biznesu*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009
45. Gorynia M., B. Jankowska, *Klasy a międzynarodowa konkurencyjność i internacjonalizacja przedsiębiorstw*, Difin, Warszawa 2008
46. Gorynia M., *Schemat analityczny luki konkurencyjnej – zarys*, [w:] *Luka konkurencyjna na poziomie przedsiębiorstwa a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej*, Akademia Ekonomiczna, Poznań 2002
47. Gorzeń-Mitka I., *Bariery prowadzenia działalności gospodarczej a konkurencyjność przedsiębiorstw w obszarze Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Przedsiębiorstwo i państwo. Wybrane problemy konkurencyjności*, T. Bernat (red.), Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2007
48. Górka K., *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska*, [w:] K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska+suplement*, PWE, Warszawa 2002
49. Górka K., *Ekonomiczne aspekty gospodarowania odpadami przemysłowymi i konkurencyjnymi*, „Materiały Szkoły Gospodarki Odpadami”, R. 1997
50. Górka K., Poskrobko B., Radecki W., *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, PWE, Warszawa 2001
51. Górski M., *Zasady postępowania z odpadami komunalnymi w świetle prawa*, s. 1, artykuł dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: <http://woiib.org.pl/contents/aktualnosci/POLEKO%202007/Aspekty%20prawne%20w%20gospodarce%20odpadami.pdf>.
52. Grabska A., *Instrumenty konkurowania a trwałość przewagi konkurencyjnej*, [w:] *Przemiany i perspektywy polskich przedsiębiorstw w dobie integracji z Unią Europejską*, K. Piech i G. Szczodrowski (red.), Instytut Wiedzy, Warszawa 2003
53. Grzebyk M., Z. Kryński, *Konkurencja i konkurencyjność przedsiębiorstw. Ujęcie teoretyczne*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Uwarunkowania sprawnego działania w przedsiębiorstwie i regionie*, z. 20, M. G. Woźniak (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011
54. Hąbek P., *Společna odpowiedzialność przedsiębiorstw jako koncepcja firmy zorientowanej na interesariuszy*, „Organizacja i Zarządzanie” 2009, nr 2
55. *Historia odpadów i śmieci*, informacje w wersji elektronicznej, zamieszczone pod adresem internetowym: <http://recykling-odpady.energia.biz.pl/inf/historia-odpadow-smieci.html>
56. *II Polityka ekologiczna państwa*, materiał dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: http://www.mos.gov.pl/artukul/329_polityka_ekologiczna/340_zalozenia.html
57. Jakubiak M., *Zrównoważona gospodarki odpadami w Polsce w kontekście implementacji wymogów Unii Europejskiej*, artykuł dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym:

- <http://www.pte.pl/kongres/referaty/Jakubiak%20mateusz /jakubiak%20%20 zr% c 3%93wnowa %c5%bbona%20gospodarki%20odpadami%20w%20polsce%20w%20kontek%c5%9acie%20im plementacji%20wymog%c3%93w%20unii%20europejskiej.pdf>
58. Jerzmański J., *Gospodarka odpadami komunalnymi – nowe zasady*, „Przegląd Komunalny” 2011, nr 9
 59. Kamińska T., G Dzwonnik, *Skuteczność wybranych składników potencjału konkurencyjności w budowie przewagi konkurencyjnej nad rywalami*, [w:] *Zachowania rynkowe w teorii i praktyce*, D. Kopycińska (red.), Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2007
 60. Kawka I., *Telekomunikacyjne organy regulacyjne w Unii Europejskiej. Problematyka prawna*, Zakamycze, Kraków 2006
 61. Kay J., *Podstawy sukcesu firmy*, PWE, Warszawa 1996
 62. Keynes J., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWN, Warszawa 2003
 63. Kocowski T., *O zezwoleniach policyjnych i reglamentacjach*, [w:] *Między tradycją a przyszłością prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, J. Supernat (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009
 64. *Konkurencja na rynku odpadów komunalnych*, Raport UOKiK, Warszawa 2012
 65. Kosikowski C., *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, Lexis Nexis, Warszawa 2002
 66. Kosikowski C., *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, PWN, Warszawa 2000
 67. Kowalewska A., J. Szut, *Nowe podejście do zamówień publicznych. Raport z badań 2010/2011*, Polska Agencja Rozwoju i Przedsiębiorczości, Warszawa 2011
 68. Krajewska A., R. Milewski, *Konkurencja monopolistyczna*, [w:] *Podstawy ekonomii*, R. Milewski i E. Kwiatkowski (red.), PWN, Warszawa 2005
 69. Kubiak E., H. Nakonieczna-Kisiel, *Ekonomia. Makroekonomiczne podstawy polityki gospodarczej*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1999
 70. Kuczevska J., *Europejska procedura benchmarkingu. Programy i działania*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2007
 71. Kusa R., *Metody identyfikacji składników potencjału konkurencyjności przedsiębiorstw*, [w:] *Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji i rosnących wymagań konsumenta*, A. Nalepka (red.), WSB-NLU, Nowy Sącz 2005
 72. Kusa R., *Przyczynowo-skutkowy model konkurencyjności przedsiębiorstw*, „Ekonomia Menedżerska” 2008, nr 3
 73. Kuźniar R., *Po pierwsze bezpieczeństwo*, „Rzeczpospolita” 1996, 9 stycznia
 74. Kwaśnicki W., *Zadbajmy wreszcie o konkurencję!*, artykuł dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: [kwasnicki.prawo.uni.wroc.pl/todownload/ monopol_konkurencja.pdf](http://kwasnicki.prawo.uni.wroc.pl/todownload/monopol_konkurencja.pdf).
 75. Leśniewski M.A., *Konkurencyjność przedsiębiorstw. Kluczowe problemy*, Dom Organizatora, Toruń 2011
 76. Liczmańska K., *Silna marka jako źródło przewagi konkurencyjnej w momencie zakupu*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej” 2008, nr 1
 77. Lipińska E. J., *Miejsce samorządu gminnego w europejskim systemie gospodarki odpadami*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2008, nr 2
 78. Lipowski A., *Ekonomiczna zawodność państwa — krytyczna analiza ujęcia antyetatystycznego*, „Ekonomista” 2002, nr 2

79. Maciejczyk R., *Czy będzie konkurencja w przetargach na odbiór odpadów?*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2012 nr 13/14
80. Malinowska J., *Ekonomiczno-społeczne aspekty gospodarki odpadami opakowaniowymi w środowiskach lokalnych*, „Rocznik Żyrardowski” 2011, T.IX Dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>
81. Maniak G., *Konkurencja i konkurencyjność w badaniach współczesnej ekonomii*, [w:] *Teoretyczne aspekty gospodarowania*, D. Kopycińska (red.), Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005
82. Maniak G., *Mikro-, mezo- i makroekonomiczne poziomy konkurencyjności – miary i uwarunkowania*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego – Prace Katedry Ekonomii” 2005, nr 10
83. Mazur-Wierzbička E., *Miejsce zrównoważonego rozwoju w polskiej i unijnej polityce*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy, z. 8: Problemy globalizacji i regionalizacji*, część 1, M.G. Woźniak (red.), Mitel, Rzeszów 2006
84. Ministerstwo Środowiska, *Narzędzia i instrumenty polityki ekologicznej państwa*, materiał dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: https://www.mos.gov.pl/artukul/329_polityka_ekologiczna/343_narzedzia.html.
85. *Monopolistyczne praktyki gmin w Polsce na rynku gospodarowania odpadami komunalnymi. Wersja skorygowana o wnioski wynikające z dokumentu «Założenia do projektu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz o zmianie niektórych innych ustaw», z dnia 19 lipca 2010 i 9 sierpnia 2010*, Łódź 2010
86. Musgrave R.A., P.B. Musgrave, *Public Finance In Theory and Practice*, Mcgraw-Hill Book Company, New York 1984
87. Norek E., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Lexis Nexis, Warszawa 2006
88. Nowicki P., *Efektywne zamówienia publiczne jako rezultat stosowania nowego podejścia do zamówień publicznych*, Polska Agencja Rozwoju i Przedsiębiorczości, Warszawa 2013
89. Nowodziński P., *Determinanty konkurencyjności przedsiębiorstw branży odzieżowej*, [w:] *Konkurencyjność jako determinanta rozwoju przedsiębiorstwa*, S. Lachiewicz, M. Matejun (red.), Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź 2009
90. *Odbiór odpadów komunalnych: gminy nie organizują przetargów*, artykuł dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: <http://www.prawo.egospodarka.pl/96517,Odbior-odpadow-komunalnych-gminy-nie-organizuja-przetargow,1,92,1.html>
91. Opala P., A. Rzońca, *Ile wolności gospodarczej?*, „Zeszyty FOR”, publikacja dostępna w wersji elektronicznej: http://www.for.org.pl/upload/File/zeszyty/ Zeszyt_Ile_wolnosc_gospodarczej_Opala.pdf.
92. Paczocha J., *Reglamentacja gospodarki w latach 1989 – 06.2003 wraz z suplementem*, s. 3, artykuł dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: <http://www.batory.org.pl/doc/paczocha.pdf>
93. Pawlak M., *Zamówienia publiczne w gospodarce odpadami*, Verlag Dashöfer, Warszawa 2012
94. Pieróg J., *Zamówienia publiczne. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2001
95. Piotrowska A., *Spełnienie przesłanek udziału w postępowaniu o zamówienie publiczne – wymóg posiadania uprawnień, wiedzy i doświadczenia – w perspektywie prawa UE*, [w:] *Ekonomiczne i prawne zagadnienia zamówień publicznych. Polska na tle Unii Europejskiej (monografia naukowa)*, A. Borowicz, M. Królikowska-Olczak, J. Sadowy, W. Starzyńska (red.), Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010

-
96. Podedworny H., Grabowiecki J., Wnorowski H., *Konkurencyjność gospodarki polskiej a rola państwa przed akcesją do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2000
 97. Pokruszyński W., *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej, Józefów 2010
 98. Poskrobko B., Poskrobko T., *Zarządzanie środowiskiem w Polsce*, PWE, Warszawa 2012
 99. *Prawo konkurencji. Podstawowe pojęcia*, Urząd Ochrony Konkurencji
 100. *Prawo środowiskowe dla ekonomistów*, S. Czaja (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2007
 101. Przesławska G., *Rola państwa w gospodarce w ujęciu szkół ekonomicznych*, [w:] *Regulowana gospodarka rynkowa. Wybór materiałów do studiowania polityki gospodarczej*, U. Kalina-Prasznic (red.), Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003
 102. Przypek K., *Praktyki cenowe ograniczające konkurencję w Polsce i w Unii Europejskiej*, „ZNZE WSiLiZ” 2006, nr 1
 103. Radło M. J., *Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki. Uwagi na temat definicji, czynników i miar*, [w:] W. Bieńkowski, Z. Czajkowski, M. Gomułka, B. Brocka-Palacz, E. Latoszek, J. Misala, M.J. Radło, M. Weresa, *Czynniki i miary międzynarodowej konkurencyjności gospodarek w kontekście globalizacji – wstępne wyniki badań*, nr 284, Instytut Gospodarki Światowej, Warszawa 2008
 104. *Raport system zamówień publicznych a rozwój konkurencji w gospodarce*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2013
 105. Ratajczak M., J. Wołoszyn, *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw wobec oczekiwań interesariuszy*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2010, SGGW, nr 83
 106. *Rocznik statystyczny województwa łódzkiego 2013*, GUS, Warszawa 2014
 107. *Rocznik statystyczny województwa podlaskiego 2013*, Urząd Statystyczny w Białymstoku, Białystok 2014
 108. Rządowy projekt ustawy o odpadach z 28 maja 2012 roku, druk sejmowy nr 456 (dalej: druk nr 456), dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=456>
 109. Samitowski G., *Odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości – zarys regulacji*, [w:] *Nowe prawo gospodarki odpadami*, L. Dubiński i T. Kocoł (red.), Libron, Kraków 2013
 110. Schermenhorn jr J.R., *Zarządzanie*, PWE, Warszawa 2008
 111. Semeniuk P., „Polskie z umowy przetargowe” – krytyka, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 1
 112. *Słownik języka polskiego*, t. 2 (L-P), M. Szymczak (red.), PWN, Warszawa 1988
 113. *Słownik pojęć ekonomicznych*, cz. 1 (A-O), [w:] *Biznes*, t. 9, PWN, Warszawa 2007
 114. *Słownik pojęć ekonomicznych*, cz. 2 (P-Ż), [w:] *Biznes*, t. 10, PWN, Warszawa 2007
 115. *Społeczna odpowiedzialność biznesu w Polsce. Wstępna analiza* (raport Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP)), Warszawa 2007
 116. *Społeczna odpowiedzialność biznesu*, <http://www.mg.gov.pl/node/10892>.
-

-
117. Stankiewicz M.J., *Zarządzanie wiedzą jako kluczowy czynnik międzynarodowej konkurencyjności przedsiębiorstwa*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania, Toruń 2006
 118. Stankiewicz M.J., *Konkurencyjność przedsiębiorstwa. Budowanie konkurencyjności przedsiębiorstwa w warunkach globalizacji*, wyd. 2 zmien., „Dom Organizatora”, Toruń 2005
 119. Starczewska-Krzysztozek M., *Konkurencyjność sektora MŚP. Raport z badań*, Lewiatan, Warszawa 2007
 120. Stieglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004
 121. *Strategia zrównoważonego rozwoju Polski do 2025 roku. Wytyczne dla resortów opracowujących strategię sektorowe*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 1999
 122. Szczepanik E., Ł. Arendt, *Inwestycje w kapitał ludzki w rozwoju przedsiębiorstwa*, Łódź 2006
 123. Szczepański D., *Zamówienia publiczne*, AH Pułtusk, Pułtusk 2004
 124. Teodorowicz H., *Gospodarka odpadami w przedsiębiorstwie – praktyczny poradnik*, Polska Agencja Rozwoju i Przedsiębiorczości, Warszawa 2013
 125. Tuziak A., *Społeczno-ekonomiczne aspekty zrównoważonego rozwoju w ujęciu globalnym i lokalnym*, „Problemy Ekorozwoju” 2010, t. 5, nr 2
 126. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Konkurencja na polskim rynku usług i zagospodarowania odpadów*, Warszawa 2012
 127. *Ustawa śmieciowa. Faktyczna likwidacja konkurencji. Komentarz UOKiK*, materiał dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: <http://tocowazne.pl/n/faktyczna-likwidacja-konkurencji-komentarz-uokik>
 128. Uzasadnienie do nowelizacji ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, 25 listopad 2010, materiał dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/3CA1250258CBA9D3C12577E D003C38F7/\\$file/3670.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/3CA1250258CBA9D3C12577E D003C38F7/$file/3670.pdf)
 129. Wach K., *Empiryczna analiza konkurencyjności małopolskich przedsiębiorstw w procesie integracji europejskiej* [w:] *Zarządzanie restrukturyzacją w procesach integracji i rozwoju nowej gospodarki*, R. Borowiecki i A. Jaki (red.), Uniwersytet Ekonomiczny, Kraków 2008
 130. Walczak W., *Analiza czynników wpływających na konkurencyjność przedsiębiorstw*, „e-mentor” 2010, nr 5
 131. Wielgosiński G., *Rola spalarni w systemie gospodarki odpadami*, s.1, artykuł dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: [http://www.energiazodpadow.pl/uploads/ attachments/Publikacje/rola_spalarni_-_g.wielgosinski.pdf](http://www.energiazodpadow.pl/uploads/attachments/Publikacje/rola_spalarni_-_g.wielgosinski.pdf)
 132. Wilkin J., *Czy ekonomistom potrzebna jest filozofia*, [w:] *Ekonomia i ekonomiści w czasach przełomu*, E. Mączyńska, J. Wilkin (red.), PTE, Warszawa 2010
 133. Wilkin J., *Czy ekonomia może być piękna? Rozważania o metodzie ekonomii*, „Ekonomista” 2009, t. 1, nr 3
 134. Wilkin J., *Ekonomia i ekonomiści w czasach przełomu*, PWE, Warszawa 2010
 135. Wilkin J., *Instytucjonalne podstawy rozwoju gospodarczego*, „Zagadnienia Ekonomiczne” 2005, nr 3
 136. Wilkin J., *Jaki kapitalizm, jaka Polska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995
 137. Wilkin J., *Społeczny proces gospodarowania a ekonomia*, [w:] *Ekonomia dla prawników i nie tylko*, M. Bednarski, J. Wilkin (red.), wyd. 3, Lexis Nexis, Warszawa 2007
-

-
138. Wnorowski H., *Strategia nauki i jej wykorzystanie w budowaniu pozycji komercyjnej w branży spirytusowej*, [w:] *Konkurencyjność gospodarki polskiej a rola państwa przed akcesją do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2000
 139. Wnorowski H., *Konkurencyjność gospodarcza i jej istota*, [w:] J. Borowski, D. Perło (red.), *Międzynarodowa konkurencyjność polskiej gospodarki*, FPiRP, Białystok 2005
 140. Wnorowski H., *Instytucjonalne uwarunkowania działalności przedsiębiorstw w krajach Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2011
 141. Wojtas W., *Nie trzeba zabijać rynku, aby gospodarować odpadami*, „Rzeczpospolita” 2013, 13 czerwca
 142. Wojtczak D. E., *Zwalczanie zmów przetargowych w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 7
 143. Wojtyna A., *Rola państwa we współczesnej ekonomii*, „Ekonomista” 1992, nr 3
 144. Wyżnikiewicz B., *Konkurencyjność MŚP*, [w:] *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2007–2008*, Polska Agencja Rozwoju i Przedsiębiorczości, Warszawa 2009
 145. *Zarządzanie środowiskiem*, B. Poskrobko (red.), PWE, Warszawa 2006
 146. Ziaja J., *Ekonomia w Gospodarce Odpadami. Selektywna zbiórka w cyfrach*, artykuł dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: odpady.eco.pl/monitoring/raport1/4ekonomia%20w%20go.doc
 147. Zielińska A., *Konkurencyjność obszarów przyrodniczo cennych*, [w:] *Przedsiębiorstwo i państwo – wybrane problemy konkurencyjności*, T. Bernat (red.), Wydawnictwo PRINTGROUP, Szczecin 2007
 148. *Zmowy cenowe*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2009
 149. *Zmowy przetargowe*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2012
 150. Żółtowski T., *Ocena szacunkowa (ex-ante) wstępnego projektu Narodowego planu rozwoju na lata 2007-2013 w zakresie analizy warunków społeczno-gospodarczych pomocy w kategoriach konkurencyjności gospodarki i innowacyjności przedsiębiorstw. Ekspertyza dla Ministerstwa Gospodarki i Pracy wykonana w ramach przeprowadzonej oceny szacunkowej wstępnego projektu Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013*, Warszawa, luty 2005

Akty prawne

1. Dyrektywa 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów Dz. Urz. UE L 182 z 16.07.1999 z późn. zm.
2. Dyrektywa 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji Dz. Urz. UE L 269 z 21.10.2000 z późn. zm.
3. Dyrektywa 2000/76/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 grudnia 2000 r. w sprawie spalania odpadów Dz. Urz. UE L 332 z 28.12.2000 z późn. zm.
4. Dyrektywa 2002/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrotechnicznego i elektronicznego (WEEE) Dz. Urz. UE L 37 z 13.02.2003, z późn. zm.
5. Dyrektywa 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 roku w sprawie odpadów, Dz. Urz. UE L 114 z 27.04.2006
6. Dyrektywa 2006/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego oraz zmieniającej dyrektywę 2004/35/WE Dz. Urz. UE L 102 z 11.04.2006 z późn. zm.
7. Dyrektywa 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz uchylającej dyrektywę 91/157/ EWG Dz. Urz. UE L 266 z 26.09.2006 z późn. zm.
8. Dyrektywa 2008/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, Dz. Urz. UE, L.312 z 22.11.2008
9. Dyrektywa 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) Dz. Urz. UE L 334 z 17.12.2010
10. Dyrektywa 78/176/EWG z dnia 20 lutego 1978 r. w sprawie odpadów pochodzących z przemysłu ditlenku tytanu Dz. Urz. UE L 54 z 25.02.1978 z późn. zm.
11. Dyrektywa 86/278/EWG z dnia 12 czerwca 1986 r. w sprawie ochrony środowiska, w szczególności gleby, w przypadku wykorzystywania osadów ściekowych w rolnictwie Dz. Urz. UE L 181 z 04.07.1986 z późn. zm.
12. Dyrektywa 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych Dz. Urz. UE L 135 z 30.05.1991 z późn. zm.
13. Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych Dz. Urz. UE L 365 z 31.12.1994 z późn. zm.
14. Dyrektywa 96/59/WE z dnia 16 września 1996 r. w sprawie unieszkodliwiania polichlorowanych bifenyli i polichlorowanych trifenyli (PCB/PCT) Dz. Urz. UE L 243 z 24.09.1996
15. Dyrektywa ramowa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/12/WE z dnia 5 kwietnia 2006 r., Dz. Urz. UE L 114 z 27.4.2006 r.
16. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483
17. Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej Dz. U. z 2013 r. poz. 1735
18. Rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów Dz. Urz. UE L 190 z 12.7.2006.

19. Rozporządzenie Komisarza z dnia 19 czerwca 1931 roku, Dz. U. z 1931 r. nr 66 poz. 550
20. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 24 lutego 1960 r. w sprawie określenia zakresu obowiązków dozorców domów (bloków, kolonii) oraz innych osób zobowiązanych do utrzymania porządku i czystości w miastach i osiedlach Dz. U. z 1960 r. nr 14 poz. 81 z późn. zm.
21. Rozporządzenie Ministra Opieki Społecznej z dnia 26 września 1935 r. o utrzymaniu porządku i czystości w miejscach publicznych i niektórych miejscach prywatnych Dz. U. 1935 nr 76 poz. 476
22. Rozporządzenie Ministra Opieki Społecznej z dnia 30 stycznia 1936 roku, Dz. U. 1936 nr 13 poz. 115
23. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001r. w sprawie katalogu odpadów Dz. U. z 2001 r. nr 112, poz. 1206 – uchylona
24. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 28 maja 2002 r. w sprawie listy rodzajów odpadów, które posiadacz odpadów może przekazywać osobom fizycznym lub jednostkom organizacyjnym niebędącym przedsiębiorcami, do wykorzystania na ich własne potrzeby Dz. U. z 2002 r. nr 74, poz. 686
25. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 6 lutego 2002 r. w sprawie wprowadzenia obowiązku uzyskiwania zezwoleń na wywóz do określonych państw odpadów innych niż niebezpieczne, Dz. U. nr 15, poz. 146
26. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 lipca 1951 r. w sprawie utrzymania porządku i czystości w nieruchomościach Dz. U. z 1951 r., nr 40 poz. 306
27. Rozporządzenie Naczelnego Nadzwyczajnego Komisarza do spraw Walki z Epidemiami z dnia 10 czerwca 1921 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych w przedmiocie utrzymania porządku w domach na dziedzińcach, chodnikach i jezdniach w gminach miejskich Dz. U. z 1921 r., nr 55 poz. 346
28. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1013/2006 z dnia 14 czerwca 2006 roku w sprawie przemieszczania odpadów, Dz. Urz. UE., L/190 z 12.7.2006
29. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia, stosowania i udostępniania krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju oraz związanych z tym obowiązków organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 1998 r., nr 57 poz. 1031 z późn. zm.
30. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie ochrony środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami oraz utrzymaniu czystości i porządku w miastach i wsiach Dz. U. z 1980 r. nr 24 poz. 91
31. Rozporządzenie z dnia 29 listopada 1934 roku, Dz. U. z 1934 r. nr 110 poz. 989
32. Uchwała nr 217 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2010 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2014 M.P. z 2003 r. nr 11 poz. 159
33. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 10 maja 1991 r. w sprawie polityki ekologicznej, MP z 1991 r. nr 18, poz.118
34. Uchwała Nr XLIV/679/VI/2013 Rady Miasta Poznania z dnia 8 stycznia 2013 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta
35. Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska z dnia 31 stycznia 1980 roku, Dz. U. z 1980 r. nr 3 poz. 6 z późn. zm.

-
36. Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2011 r. nr 152 poz. 897
 37. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych, Dz. U. z 1994 r. nr 76 poz. 344 – uchylona
 38. Ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych Dz. U. z 2008 r. nr 138 poz. 865 z późn. zm.
 39. Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej Dz. U. z 2001 r. nr 63 poz. 639 z późn. zm.
 40. Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych Dz. U. 2001 nr 63 poz. 638 z późn. zm. – uchylona
 41. Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi Dz. U. z 2013 r. poz. 888
 42. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie Dz. U. z 2007 r. nr 75, poz. 493, z późn. zm.
 43. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Dz. U. z 1996 r. nr 132 poz. 622 z późn. zm.
 44. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn. zm.
 45. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U. z 2007 r. nr 50 poz. 331 z późn. zm.
 46. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym Dz. U. z 2009 r. nr 19, poz. 100 z późn. zm.
 47. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej Dz. U. z 2004 r. nr 173 poz. 1807 z późn. zm.
 48. Ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji Dz. U. z 2005 r. nr 25, poz. 202 z późn. zm.
 49. Ustawa z dnia 21 lutego 1935 roku o zapobieganiu chorobom zakaźnym i ich zwalczaniu Dz. U. z 1935 r., nr 27, poz. 198 z późn. zm.
 50. Ustawa z dnia 22 kwietnia 1959 r. o utrzymaniu czystości i porządku w miastach i osiedlach Dz. U. z 1959 r. nr 27 poz. 167 z późn. zm. – uchylona
 51. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 1964 r. nr 16 poz. 93.
 52. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach Dz. U. z 2009 r. nr 79 poz. 666 z późn. zm.
 53. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach Dz. U. z 2009 r. nr 79 poz. 666 z późn. zm.
 54. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o odpadach Dz. U. z 1997 r. nr 96, poz. 592 z późn. zm. – uchylona
 55. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001r. o odpadach Dz. U. z 2001 r. nr 62 z późn. zm. – uchylona
 56. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. z 2001 r. nr 100 poz. 1085
 57. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych Dz. U. z 2009 r. nr 157 poz. 1240 z późn. zm.
-

58. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska Dz. U. z 2001 r. nr 62 poz. 627 z późn. zm.
59. Ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpadach, Dz. U. z 2011 r. nr 138 poz. 809
60. Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów Dz. U. z 2007 r. nr 124, poz. 859 z późn. zm.
61. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym Dz. U. z 2005 r. nr 180, poz. 1495 z późn. zm.
62. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych Dz. U. z 2004 r. nr 19 poz. 177 z późn. zm.
63. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku ustawy o finansach publicznych, Dz. U. z 2005 r. nr 249, poz.2104 z późn. zm. – uchylona
64. Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska Dz. U. z 1980 r. nr 3 poz. 6 z późn. zm. – uchylona
65. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, Dz. U. z 2001 r. nr 125 poz. 1371 z późn. zm.
66. Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi Dz. U. z 2009 r. nr 19, poz. 101, z późn. zm.
67. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz. U. z 1990 r. nr 16 poz. 95 z późn. zm.
68. Uzasadnienie do nowelizacji ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, 25 listopad 2010, materiał dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/3CA1250258CBA9D3C12577ED003C38F7/\\$file/3670.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/3CA1250258CBA9D3C12577ED003C38F7/$file/3670.pdf).
69. Wyrok z dnia 28 czerwca 2000 roku, sygn. akt K 34/99, Dz. U. 2000 nr 39 poz. 462

Spis rysunków

Rysunek 1. Konkurencja o konkurencyjność	15
Rysunek 2. Poziomy konkurencyjności	21
Rysunek 3. Struktura konkurencyjności przedsiębiorstwa „na wejściach”	33
Rysunek 4. Struktura konkurencyjności przedsiębiorstwa „na wyjściach”	34
Rysunek 5. Struktura konkurencyjności przedsiębiorstwa	41
Rysunek 6. Konkurencyjność przedsiębiorstwa – koncepcja eklektyczna	43
Rysunek 7. Czynniki konkurencyjności przedsiębiorstwa	96
Rysunek 8. Schemat zamówień publicznych	112
Rysunek 9. Populacje przedsiębiorstw, które wygrały przetargi na usługę odbioru odpadów komunalnych, przeprowadzonych po 1 lipca 2011 roku w gminach województwa podlaskiego	137
Rysunek 10. Gminy według liczby firm uczestniczących w przetargu	140
Rysunek 11. Odpady w województwie podlaskim w latach 2000-2012	157
Rysunek 12. Struktura próby badawczej według kryterium wielkości zaludnienia	159
Rysunek 13. Gminy w województwie podlaskim według wielkości rynku odpadów komunalnych	164
Rysunek 14. Objęcie systemem odbioru nieruchomości zamieszkałych	165
Rysunek 15. Podział gmin na sektory	165

Spis tabel

Tabela 1.	Klasyfikacja strategii rozwoju przedsiębiorstwa według kryteriów relacji przedsiębiorstwa z otoczeniem	28
Tabela 2.	Wybrane definicje pozycji konkurencyjnej	36
Tabela 3.	Populacje przedsiębiorstw, które wygrały przetargi na usługę odbioru odpadów komunalnych, przeprowadzonych po 1 lipca 2011 roku w gminach województwa podlaskiego	137
Tabela 4.	Populacje przedsiębiorstw, które wygrały przetargi na usługę odbioru odpadów komunalnych, przeprowadzonych po 1 lipca 2011 roku w gminach województwa podlaskiego ze względu na typ jednostki gminnej przeprowadzającej przetarg	138
Tabela 5.	Gminy w województwie podlaskim według liczby firm uczestniczących w przetargach na świadczenie usług odbioru odpadów komunalnych po lipcu 2011 roku	139
Tabela 6.	Sytuacja demograficzna i społeczno-gospodarcza województwa podlaskiego na tle kraju (stan na 31 XII 2012 roku)	154
Tabela 7.	Sytuacja finansowa JST w województwie podlaskim na tle kraju (stan na 31 XII 2012 roku)	155
Tabela 8.	Odpady w województwie podlaskim w latach 2000-2012	156
Tabela 9.	Gminy objęte badaniem według wielkości zaludnienia	158
Tabela 10.	Gminy w województwie podlaskim jako rynki odpadów komunalnych	160
Tabela 11.	Charakterystyka systemów odbioru odpadów komunalnych w gminach województwa podlaskiego	164
Tabela 12.	Liczba firm świadczących usługi odbioru odpadów komunalnych na badanych rynkach gminnych	166

SUMMARY

1. Explanation of the subject selection

In present conditions the functioning of households, institutions and companies results in the formation of the increasing amount of waste which needs to be tackled with in form of choosing the proper method of its either disposal or recycling. The realization of the latter task usually goes beyond the capabilities of the waste producer/owner, who is in this situation forced to delegate the activities connected with waste disposal or recycling (which comprise not only the realization of the instructions embodied in these concepts, but also sorting and collection of waste from the owner/collector) to professional companies that on a commercial basis deal with waste collection and management.

The range of waste management specified for the needs of this elaboration will comprise only the commercial activities related to waste neutralization and recycling as well as waste collection from producers/owners, which are realized by commercial entities functioning on the basis of the act concerning the freedom of economic activity. Simultaneously, it means that the operation of these companies is based on the competitiveness rule which is subject to limitations that may arise owing to the fact that waste management is subject to the regulations regarding concessions and the obligation to obtain permits as well as to the regulations regarding public procurement (in the case where the producer/owner is a public entity) that perform the function of a certain regulator of the analyzed sector. The thesis does not analyze the issues of legislative and administrative character that are connected with the owner's/producer's obligation to obtain concessions (permits) on storing waste in the place of its formation or to comply with the norms minimizing the harmful effect of waste on both people's premises and the natural environment.

In general, the Author's intention is to focus in this elaboration solely on the economic aspect of waste management. In such aspect considerable importance is attached to the issue of economic effectiveness and profitability of running economic activity connected with waste neutralization and recycling as well as with its collection by the producers/owners. If the aforementioned limitations are taken into consideration, of importance will be also the issue regarding the conditions of competitiveness on waste market as well as the issue regarding the formation of effective competitiveness strategies by the companies pursuing

their activity on this market. This concerns chiefly the entities pursuing their activity in the sphere of municipal waste collection on the basis of the waste act of 14 December 2012 in accordance with which there is requirement to provide it only for the entities that are going to offer their services only on the basis of the regulations regarding public procurement. Being either producers or owners of waste, the municipalities fulfill thus the obligations ensuing from the Act of 13 September 1996 regarding keeping communities clean and tidy. These conditionings formed the market which operationally, for the sake of the planned research, has been named the market of collection and disposal of waste from municipal real estates and constitutes a segment of municipal waste market (which means the waste that is produced in communities by its inhabitants, economic entities and institutions). The planned research is going to concentrate on this segment of the market.

From the perspective of competitiveness rules, in this sector there may occur situation (that is unfavorable, but at the same time is acceptable from the perspective of legal articles of the act regarding economic activity) in which the entities contesting for procurement in the sphere of both collection and disposal of municipal waste appear to be municipal economy departments that are related to the procurers (municipalities) in a formal, organizational and realistic way (they make use of the budget funds of municipalities). In such situation there may appear presupposition of unfair treatment of the entities contesting for the procurement related to the collection and disposal of waste (this procurement is realized within the frameworks of municipality obligations ensuing from the act of 13 December 1996 in accordance with the regulations of the Act of 14 December 2012) i.e. there may be supposition of violation of the competitiveness rules. The competitive position of economic entities, which contest for the aforementioned procurements and are not related in any way to the municipal authority organs, is weakened in this way not as the consequence of inadequacies in their own offer, but owing to the deficient law that allows for the occurrence of such situations as the ones mentioned above.

The planned research is planned to concentrate on the issue regarding the realization of competitiveness rules on the market of collection and disposal of municipal waste after the Act of 14 December 2012 came into force. Due to the fact that the realization of this act in many municipalities is behind schedule, only the municipalities that fulfill their obligation served as the source of empirical material. The arrangements in this sphere will serve as the source for drawing conclusions and making recommendations for the practice of providing public procurements for the services of collection and removal of municipal waste that is focused on the maximum protection of competitiveness in this section of waste management

as well as for the practical aspect of the activity of companies operating in this segment, chiefly as regards the formation of competitiveness strategies and optimization of economic effects of the activity in this sphere.

2. Research problem

The research problem of the thesis is the disproportion between various groups of factors that have impact on the competitiveness of waste management companies for the benefit of external factors. Owing to this, in the thesis the Author endeavours to answer the following questions:

- What limitations to both competitiveness and to the possibility of economic optimizing do the companies pursuing their activity in communal economy section encounter owing to the binding regulations?
- What limitations to both competitiveness and to the possibility of economic optimizing do the companies pursuing their activity in municipal economy section encounter owing to the policy used by municipalities as regards granting public procurements with reference to the services of collecting and disposing of waste from municipal real estates?
- Are there observed (in the light of compliance with the act of 13 December 1996) any examples of breaking the competitiveness rule in the process of granting public procurement with reference to the services of collecting and disposing of waste from municipal real estates?
- Whether and to what degree is the size of the market in a certain self-government unit the factor that reduces competitiveness on the market of municipal waste collection and disposal?

3. The aim of the thesis

The aim of the thesis is to identify the external limitations of competitiveness of economic entities pursuing their activity in the sector of municipal waste as regards the collection and disposal of waste from the real estate territories. As a result there will be formed:

- description of the existing system of waste management;
- evaluation of the functioning of solutions and regulations in waste management sector and their influence on the companies operating on this market;
- conclusions and recommendations for:

- entrepreneurs of waste management sector functioning within the frameworks of the existing conditionings,
- central administration organs which at the national level shape the policy regarding waste management and establish regulations in this sphere,
- self-government administration on the local level (towns and municipalities) performing controlling and regulatory role in waste management sector.

4. The adopted research hypotheses

The main hypothesis has been formed as the statement that “Competitiveness of companies in the waste management sector largely depends on the external conditionings of functioning in this sector”.

Such main hypothesis has been divided into four detailed hypotheses:

1. Legislative regulations concerning waste management have considerable impact on the competitiveness of the companies functioning on this market.
2. Concession policy at the level of self-governments shapes the competitiveness of companies in the waste management sector.
3. Tender and competition procedures within the frameworks of public procurements determine the competitiveness of companies on the market of waste collection and management.
4. The scale of activity adopted by a waste management company determines its competitive position.

5. Research methods and techniques

The research material is going to be accumulated using the following methods:

- literature study – data and information of theoretical character that are crucial for preparing the outline of the theoretical context of the analyzed range of problems;
- analysis of legislative acts – using the methods described in jurisprudence;
- analysis of tender procedures on granting procurement for providing the services related to the collection and disposal of waste from municipal real estate in the light of compliance with competitive rules in the course;
- analysis of reports and legislative appraisals concerning the compliance of competitiveness rules on the market of waste collection and disposal from communal real estates before the Act of 14 December 2012 regarding waste came into force and also after its implementation.

6. The thesis structure

The doctoral thesis is composed of six chapters. The method by M. Gorynia and B. Jankowska as well as the model of competitiveness development by Stankiewicz have been described in the first chapter entitled *Competitiveness and competitiveness levels*. The chapter also concentrates on the relation between two concepts: competition and competitiveness. Moreover, the concept of competitiveness has been here located in the theory of economics and it has been shown that there is no universal definition of this term, which may be explained above all by showing its theoretical and attributive character. Furthermore, the chapter includes descriptions of levels, factors and level of competitiveness as well as the competitiveness of companies.

Second chapter *Waste management sector as the “environment” for companies’ functioning* includes description of waste, which constitutes a crucial epidemiological, ecological, social and economic problem, as the sphere of both contemporary economy and state ecological policy. Furthermore, there has been analyzed the historical outline of waste management, its subject, principles and economic aspect using the following suggestion: ultimately Poland ought to implement solutions that are effective in Western countries and enable consumers to dispose of package waste while obtaining financial gratification.

Third chapter *Legislative regulations in the sphere of waste management and their influence on the competitiveness of companies in the sector* includes description of legislative conditionings and from the historical perspective not only the acts of Polish law are taken into consideration but also, due to Poland’s international commitments, also the acts of international law, as well as due to Poland’s membership in the European Union – the EU regulations are discussed here. The chapter presents the current legal state in waste management and in the interrelated spheres (public finances, public procurements, regulated economy).

Fourth chapter *Impact of concession policy on the freedom of operations of companies functioning in waste management sector* shows that in free market economy entrepreneurs and companies avail themselves of the constitutional economic freedom. However, for important social or political reasons it can be reduced while keeping the binding rules. In accordance with the constitutional axiology attaching the widely perceived security of citizens higher rank than to economic freedom, the collection of municipal waste from producers was comprised by legislative regulations reducing it.

Fifth chapter *Tender procedures within the frameworks of public orders versus waste management* while taking into consideration the stabilization, allocation and redistribution

function of finances of self-government units, pinpoints the primary aim of introducing the act – Act of public procurement, i.e. economical and rational system of spending public funds. There have been analyzed public procurements in waste management, public procurements as the factor reducing competitiveness and as the element serving regulation of the market in waste management sector.

Sixth chapter *Size of the market as the determinant of competitiveness conditions and the determinant forming competitive position by companies pursuing their activity in the sphere of waste management* presents the functional classification of municipalities based on the location approach. Furthermore, there was adopted the division of municipalities (most frequently encountered in literature and also most formalized) into: rural, both rural and urban and urban municipalities.

The market of municipal waste collection was divided similarly to the classification of municipalities. As the criterion for their division into subgroups there was used the number of estates which were divided into the inhabited estates and uninhabited ones because this dimension (as the collection of buildings attended by the waste collector) is its real measure. The research comprised the municipalities of Podlaskie voivodeship and while treating them as the markets of collecting municipal waste, the analysis of data was prepared in accordance with the adopted methodology.

In Conclusion, the hypotheses previously formulated in the Introduction have been verified and there have been presented conclusions, generalizations and recommendations on the basis of the literature overview and empirical material from the Author's own research.

7. Verification of the main hypothesis and detailed hypotheses

The market of waste management in Poland as well as the market of municipal waste collection are regulated markets. The access to them is dependent on whether the entities that are willing to pursue their activity there meet the conditions defined in the binding law regulations. In literature there can be distinguished regulation in general (the presence of regulations in the judiciary system that either directly or indirectly have influence on the functioning of the market and determine the behavior of its participants, but also include certain recommendations regarding the manner, range and direction of abiding by these regulations) as well as in detail (the presence of regulations in the judiciary system that require the obtainment of proper administrative documents or undertaking concrete formal activities enabling pursuing activity).

Companies contesting for being active participants of the market perceived in this way ought to meet certain formal requirements (rationing in general) and certain expectations of the legislator that are either formulated directly or can be deduced (rationing in detail). As regards the companies which are going to pursue their activity on municipal waste collection market, it concerns including them in registers which are formed by voivodeship marshals and comprise entities that are allowed to qualify for taking part in the procurements regarding the organization of municipal waste collection (the companies already functioning on the market can avail themselves of the facilities of the transitory period) and the permission for non-profit transportation in accordance with par. 3 act 2 item 2 of the Act of 6 September 2001 concerning road transportation. In order to obtain public procurement on providing the services of waste collection these companies also need to meet certain expectations (expressed directly or suggested) of municipality authorities that in the light of the regulations of the binding law perform the function of regulators of local markets of municipal waste collection. The access to the market is dependent on the resolutions adopted in the present judiciary system that form the waste market, including the market of municipal waste collection, as the regulated market and it is also dependent on the practices present in the process of applying it and the resolutions are defined chiefly on the basis of the existence of rationing regulations in general. This determines the behavior of companies from waste management sector as regards shaping of their own competitive position and their capability of competing. Furthermore, these regulations constitute general frameworks on how to apply competitiveness rules, from restricted definitions, in relation to those that exist on the liberal market.

In the light of the legislative conditionings of the way the market of municipal waste collection is functioning that were implemented after 1 July 2011 an essential factor that reduces the access that companies have to the market are also new regulations included in the amended act of 14 December 2012 on waste and in the amended act of 13 September 1996 on keeping municipalities clean and tidy which define the role and obligations of municipal authorities in the municipal system of waste collection (they can be included while using the interpretation extending rationing in general) determining the position of authorities. The ammended regulations impose on these municipal organs tasks of the following character: organizational and tender-related (the creation of conditions for performing the tasks described in the act on keeping municipalities clean and tidy as regards order and cleanliness in the territory they are responsible for, by means of selecting through a public tender an economic entity which, on behalf of the public authority, offers estate owners the possibility

to dispose of the waste produced in the estate as well as the formation of both organizational and logistic system of collecting the waste from the estate included in the collection system), supervisory and controlling (organization and creation of conditions for the functioning of the system of supervision and control over municipal waste management); informational (informative and educational activity regarding shaping of pro-ecological attitudes by means of respecting the rules of waste management); recording (keeping register of agreements signed by estate owners and companies of municipal waste collection) and analytical (making analyses regarding the state of municipal waste management, the possibilities of transforming it and using it in economic activity).

When the role of municipal authorities in the formation and functioning of municipal system of municipal waste collection is defined so extensively, in order to protect competitiveness it seems to be absolutely essential to oblige them in a statutory way to keep objectivism and impartiality, especially when it comes to performing the tasks of organizational and tender type. Meanwhile, however, as it is described in the reports prepared by the Office of Competition and Consumer Protection as well as by the Supreme Audit Office and also as it is visible in the practical examples in the obtained empirical material municipal authorities are frequently a party in the tender proceedings as regards the granting of public procurement for providing the services of municipal waste collection. It is due to the fact that these processes are participated by municipal departments transformed into municipal companies or other entities related to municipalities via capital. Thus, municipal organs can not resist the temptation of keeping a specific, not based on legal regulations, policy of granting public procurement for pursuing activity on a local market of municipal waste collection in such way that enables them to obtain profits ensuing from its functioning. Such situation which is not against the binding law, creates the threat of appearance of forced legal monopoly. There may be such effect of the policy run by municipal authorities not only with reference to tenders on providing the services of waste collection but also with reference to such type of services in general. While abusing its dominating position, which was, in fact, ensured by the legislator, municipal authorities may desire to achieve the aims mentioned above to such extent that they will go as far as using certain legislative violette towards other market participants – both companies that are eager to be active on the market and market participants. There are real examples of violence which “dooms” estate owners to use the services of the company selected through public tender. There is high likelihood that such practices in the analyzed municipalities may occur even though it was not possible to obtain

any data that would directly prove that. Indirect premises in a satisfactory manner make such presumption probable.

The presented material enables positive verification of the main hypothesis which implies that the competitiveness of waste management sector largely depends on the extraneous conditionings of functioning in this sector.

The situation described above is the premise that enables the Author to perceive as adequate the first detailed hypothesis “Legislative regulations regarding waste management have influence on the competitiveness of companies functioning on the market”. Among conditions that are extraneous towards the market of municipal waste collection services considerable impact on their efficient functioning (from the perspective of competitiveness rules) is exerted by legislative conditionings. In subject dimension of crucial importance for this issue are the solutions adopted by the legislator as they constitute the function of principles and priorities adopted in waste management and are conditioned, among others, by one of concepts that are superior for the state – the concept of sustainable development – coherent with axiology and teleology of other state policies including, among others, ecological policy. These circumstances are satisfactory for justifying the regulatory intervention of state in the market of municipal waste collection. Owing to the aforementioned justifications the public authority (in the analyzed case it is self-government) needs to have control over what is happening with waste produced by the community and provide legislative, institutional, organizational and material solutions that prevent the hazards coming from misappropriating the principles of sustainable development policy and state ecological policy. The situation observed in the process of conducting literature overview and research inspires one to pose questions regarding whether the state intervention is not excessive and whether it is proportional to the benefits that the state desires to achieve in this way. In fact, this is the question regarding whether the legislator did not reduce excessively the competitiveness rules during the regulation of the market of municipal waste collection.

The premise underlying the formulation of such questions is the role of municipal organs in the organization and functioning of local markets of municipal waste collection that is expressed chiefly in the lack of statutory obligations to them as regards objectivity and impartiality in tender situations. The impact of self-government organs on the market analyzed in this elaboration results not only from such premises. Primarily literature overview and the analysis of the published office reports and especially the analysis of the existing judiciary system (and to a smaller degree empirical material) confirm the accuracy of the second detailed hypothesis implying that “concession policy at the level of self-governments

shapes the competitiveness of companies of waste management sector”. It is due to the fact that apart from the practices allowed by rationing rules in general self-government organs can have impact on the subject structure of municipal markets of municipal waste collection by means of the concession policy, or more precisely, by means of the policy regarding including in the register those companies that are allowed to pursue their activity related to the collection of municipal waste. The obtainment of such inscription in the makes a certain company capable of participating in the market and thus also enables it to be competitive on it. Although the requirements necessary for obtaining such inscription are defined at the statutory level, there are doubts whether self-government organs (while having such role in organizing and functioning of local markets of waste collection) will not decide to find other possibilities (that are not allowed in law) of having influence on the register kept by voivodship marshals in order to eliminate from the market those companies that pose threat to the units preferred by self-government authorities.

The occurrence of such preferences in practice is confirmed by both literature overview and accumulated empirical material. In consequence, it is suggested to recognize the accuracy of the third detailed hypothesis implying that “tender and competition procedures within the frameworks of public procurement determine the competitiveness of companies on the market of waste collection and management”. In the aforementioned procedures priority is given to the entities that in the judiciary system before July 2011 were related to municipalities in terms of organization and capital. Following the obtainment of public procurement for the collection of municipal waste, priority can be given also to those companies that did not have such preferences beforehand. The competitive position of companies that received such procurement is improved by the very fact of obtaining it. The obtained procurement is performed by them on behalf of municipal authorities that by law are obliged to keep their territory clean and tidy. While making use of such shifts in the function of instruments that exact legislative monopoly, the municipal authorities offer their material, organizational and other resources to these companies while other companies functioning on purely commercial rules either do not have access to these resources or the access is very limited. In such way the companies performing their activities on behalf of the public authorities obtain their competitive advantage, which results from their position in the municipal system of municipal waste collection and it is not because they offer the best services. Thus, the competitive rules are not only violated, but they are also deformed. In other words, what decides upon the competitive position on the local market of municipal waste collection are factors that are

extraneous to a certain company and either slightly correspond to its internal situation or they completely do not correspond to it.

The obtained empirical material also includes the following hypothesis: “The scale of a waste management company determines its competitive position”. The scale is determined mostly by the size of the market. It has influence on the scale of its susceptibility to phenomena of monopolistic character. Large market attracts large companies that frequently display expansionist tendencies, which can be manifested by the aspirations to extort legislative monopoly. On local markets of municipal waste collection such aspirations are observed among companies which in the previous judiciary system were connected with municipal authorities and presently receive support from these authorities that select such tender policy that is profitable for these entities. On the other hand, as the material obtained in the analyzed municipalities of Podlaskie voivodeship shows, a small market constitutes the premise for natural monopoly. In the majority of the analyzed municipalities the obligations related to the collection of municipal waste are realized by one company or (at most) two companies selected through obligatory tender. This situation results from the lack of conditions to compete due to a largely restricted range of tasks that can be realized by one company, while in the case where other companies also undertook the activities, it would not be profitable for this company.

8. Recommendations

The current situation in the sphere of municipal waste collection generates formulation of critical comments. This regards especially the current legal state. In accordance with the aforementioned remarks there has been suggested certain solutions that may contribute to the improvement of the current situation.

Changes in legislative regulations preventing the municipal authorities from having biased impact on the results of tender procedures as regards providing the service of collecting municipal waste. These modifications will deprive the companies supported by the authorities of profitable material, legislative and organizational solutions by means of such shaping of rationing regulations in general that there is no possibility of forming the premises which are not anticipated in law, but at the same time they do not violate the law, when these authorities extort legislative monopoly on the market of these services.

Introduction of changes in the regulations regarding the tender procedure on providing the services related to municipal waste collection in order to eliminate from these procedures the entities that are in any way interrelated with municipal structures responsible for the

organization and adjudication of tenders on these services. The aim of this proposal is not to eliminate in an administrative way the services related to municipal waste collection that are offered by municipal departments transformed into commercial companies or any other companies that are related in terms of organization or capital with municipal authority organs. This proposal aims at depriving them of the possibility to contest for providing the services related to municipal waste collection in municipalities they used to be related to or are still connected with.

When the rationing regulations in general are shaped in this way much emphasis in the list of formal requirements facing the companies contesting for being included in the register of the entities which are entitled to pursue activity on the market of municipal waste collection, has been placed on the possession of professional equipment that is necessary for providing such services. This will enable elimination from the market the companies that establish their competitive position on having certain bonds with municipal authorities, but in technical and technological terms are not properly prepared to perform their tasks. This will guarantee more significantly that the tender procedures are going to be attended by those entities that compete with one another only through substantial offer.

In order to eliminate the premises regarding the occurrence of natural monopolies on local markets of municipal waste collection it is necessary to ensure the possibility of linking together several municipal markets within the frameworks of subject municipal agreement and while abiding by the principle of voluntary activity. Municipalities would not have the obligation to make such agreements, but at least they would receive the option to select such solution that would include competitiveness mechanism in the process of providing the services of collecting natural waste on several markets.

The introduction of the aforementioned changes is likely to reinforce competitiveness on the local markets of municipal waste collection and eliminate factors disturbing the functioning of competitiveness mechanism, the closed list of which the author attempted to provide here. Owing to the risks formed by elemental waste management and taking into consideration these risks and the bases of the strategy of sustainable development of state and its ecological policy, the market of municipal waste collection ought to remain the market that is regulated by state. These solutions ought to take into account also both the point of view and the expectations of inhabitants so that the service of disposal of their waste from their estate is provided in a professional and efficient way and will have a relatively low price. Such standard of service may be provided solely by a company that is professionally prepared for performing its tasks and that has been selected in the process of competition not tainted by

the lack of impartiality of administrative solutions. As long as it is possible on a regulated market, the companies operating on local markets of municipal waste collection ought to have unrestrained possibility of being competitive whereas the inhabitants ought to have free access to the most attractive offer.