

# MONOPOL W ZARZĄDZANIU MIENIEM KOMUNALNYM

## 1. Kryzys gospodarczy i współczesne monopole

Pierwsze symptomy kryzysu finansowego, zbagatelizowane przez większość analityków, pojawiły się w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej na rynku kredytów hipotecznych w roku 2007. W ciągu kilku miesięcy kryzys finansowy przerodził się w kryzys gospodarczy o charakterze globalnym. Nie był więc spowodowany przez monopole, ale przez politykę prowadzoną przez amerykańskie banki i inne instytucje finansowe zajmujące się kredytami i pożyczkami hipotecznymi. W 2008 roku na rynku amerykańskim okazało się, że obligacje *subprime* (oparte o kredyty udzielone osobom niegwarantującym ich spłaty) są bez pokrycia i na zasadzie efektu domina skutki takich działań z rynku hipotecznego rozlały się na amerykański i stopniowo globalny rynek finansowy. W zależności od warunków makroekonomicznych w różnych krajach różna była także siła działania tego kryzysu i skala przerodzenia się go w kryzys gospodarczy.

Jednym z istotnych czynników decydujących o wpływie globalnego kryzysu gospodarczego na przedsiębiorstwa była ich siła rynkowa i zasobność kapitałowa. Z tego punktu widzenia w kryzysie lepiej poradziły sobie firmy o dużej sile rynkowej i dysponujące dużymi zasobami kapitałowymi, a zwłaszcza monopole w różnych dziedzinach gospodarczych. Kryzys wywołał i wzmocnił także protekcyjnistyczne skłonności władz gospodarczych szczebla centralnego i lokalnego. Siła rynkowa przedsiębiorstwa zależy bowiem od wielkości rynku, na jakim ono działa, i siły działania instrumentów chroniących go przed konkurencją. Monopole to nie tylko wielkie przedsiębiorstwa, ale także firmy działające na lokalnych rynkach chro-

---

\* **Dr hab. Anna Fornalczyk, prof. PŁ** – Katedra Integracji Europejskiej i Marketingu Międzynarodowego, Wydział Organizacji i Zarządzania, Politechnika Łódzka.

nione w dobie kryzysu przez administrację lokalną. Znane w teorii i praktyce zalety konkurencji na rynku przekładają się na korzyści dla konsumentów.

W dobie kryzysu gospodarczego szczególnego znaczenia nabiera efektywne gospodarowanie finansami i majątkiem publicznym, w tym także zaangażowanie w świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym. Tzw. dobra publiczne charakteryzujące się niemożnością wyłączenia z konsumpcji (każdy może z nich korzystać bez względu na to, czy zapłacił za nie, czy nie) oraz brakiem konkurencyjności w konsumpcji (wiele osób jednocześnie może korzystać z dobra publicznego). Warto podkreślić, że w przypadku dobra publicznego brak konkurencyjności dotyczy konsumpcji, ale nie produkcji takich dóbr lub świadczenia usług [3, s. 355–356].

Dobra i usługi publiczne są produkowane i świadczone przez firmy działające w ogólnym interesie gospodarczym, a wiele z nich obsługuje lokalne społeczności zorganizowane w Polsce w formie gmin. Gospodarka komunalna organizowana jest przez władze samorządowe, co nie powinno oznaczać zamykania rynków lokalnych na konkurencję ze wszystkimi jej pozytywnymi skutkami. Zamykanie rynku jest naruszeniem prawa ochrony konkurencji. Należy jednak pamiętać, że postępowania antymonopolowe mają jednostkowy charakter, tzn. każde domniemanie naruszenia prawa antymonopolowego wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego lub antymonopolowego, w którym coraz większego znaczenia nabierają argumenty ekonomiczne, wymagające jednak bardzo starannej analizy w oparciu o dane i informacje finansowe, organizacyjne i techniczne.

W tym kontekście powstaje wiele pytań. Jak organizować gospodarkę komunalną, aby efektywnie wykorzystywać zasoby finansowe i materialne? Na ile słuszne jest chronienie firm komunalnych przed konkurencją? Czy gminy powinny same realizować działania w ogólnym interesie gospodarczym, czy też raczej powinny ustanawiać standardy realizowania takiej działalności przez niezależne i konkurencyjne podmioty? Jak chronić rynki lokalne przed monopolizacją szkodliwą dla konsumentów w obszarze usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym? Czy gminy faktycznie wykazują skłonności do ograniczania konkurencji na lokalnych rynkach? Odpowiedzi na te pytania zawarte są w dalszej części artykułu na przykładzie orzecznictwa antymonopolowego w Polsce w minionym 20-leciu.

Celem niniejszego artykułu jest analiza przyczyn i skutków monopolizacji gospodarki komunalnej przez działalność gmin, co powinno odpowiedzieć na wyżej sformułowane pytania, i wskazać, jak zarządzanie publicznym majątkiem wzmacnia tendencje monopolistyczne w gospodarce komunalnej. Skoncentrowanie uwagi Czytelnika na antykonkurencyjnych przypadkach działalności gmin nie oznacza, że takie zachowania dominują w praktyce, ale ma wskazać na podstawowe elementy tych naruszeń prawa konkurencji ku przestrodze władarzy mienia komunalnego.

## 2. Reforma samorządowa w Polsce – demonopolizacja gospodarki komunalnej

Zmiany systemów politycznego i gospodarczego w Polsce po 1989 roku, kontynuowane przez minionych 20 lat, polegają na rozwoju demokracji oraz budowaniu warunków dla rozwoju gospodarki rynkowej. Elementem tych zmian było utworzenie w 1990 roku Urzędu Antymonopolowego odpowiedzialnego za stosowanie prawa antymonopolowego (prawa konkurencji). Demonopolizacja gospodarki po okresie ponad 40 lat funkcjonowania gospodarki centralnie planowanej była dużym wyzwaniem i wymagała wielkiej konsekwencji, aby nie ulegać naciskom politycznym blokującym zmiany systemowe.

Ustawa z dnia 24 lutego 1990 roku o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (ustawa antymonopolowa) nadawała Prezesowi Urzędu Antymonopolowego (UA) szerokie uprawnienia w zakresie przeciwdziałania antykonkurencyjnym lub eksploatacyjnym rynkowym zachowaniom przedsiębiorców [8], a zwłaszcza w zakresie zmian struktury podmiotowej gospodarki poprzez prewencyjną kontrolę przekształceń własnościowych oraz fuzji i przejęć. W strategii działania UA zmiany strukturalne miały kluczowe znaczenie, bowiem zmonopolizowana struktura gospodarki sprzyjała stosowaniu praktyk monopolistycznych, których zwalczanie przy niezminionej strukturze gospodarki byłoby mało skuteczne. Łatwiej bowiem jest likwidować przyczyny zachowań monopolistycznych, aniżeli walczyć ze skutkami rozwiązań prawych i strukturalnych tworzących warunki naruszania konkurencji na rynku. Z tego też powodu UA uczestniczył (kontynuuje to UOKiK) w procesie legislacyjnym na szczeblu rządowym, czuwając nad zapisami w różnych aktach prawnych, aby nie naruszały one ustawy antymonopolowej oraz nie tworzyły warunków sprzyjających stosowaniu praktyk monopolistycznych [6, s. 7–34], [4, s. 17].

Jednym z ważnych elementów początków samorządowej reformy w Polsce była komunalizacja mienia Skarbu Państwa rozpoczęta w 1990 roku. W praktyce proces komunalizacji mienia Skarbu Państwa polegał na tworzeniu spółek kapitałowych, w znakomitej większości przypadków spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, w których dominującym udziałowcem była gmina (z reguły spółki te są w 100% własnością gmin). Zakładanym celem takiej formy komunalizacji była racjonalizacja działalności komunalnej oraz wszędzie, gdzie to możliwe, otwarcie rynków tych usług na konkurencję ze strony nowo powstających przedsiębiorstw.

Z doświadczeń krajów o rozwiniętej gospodarce rynkowej wynikało, że wśród rynków usług komunalnych najbardziej obiecującym rynkiem, który rokował powstanie konkurencji z korzyścią dla konsumentów (poziom cen i jakość świadczonych usług), jest rynek usług oczyszczania terenów mieszkalnych i przemysłowych. Z tego właśnie wynikało przyjęte przez UA założenie, że w dużych miastach

warunkiem rozwoju konkurencji jest wydzielenie składowisk odpadów ze struktury komunalnego przedsiębiorstwa oczyszczania. Takie podejście likwidowało instytucjonalną podstawę stosowania praktyk dyskryminujących firmy konkurencyjne wobec firmy komunalnej. Zważywszy na szczególną podatność tego rynku na powstawanie konkurencji, co potwierdziła praktyka także w Polsce, na tym przykładzie zostaną zaprezentowane meandry pro- i antykonkurencyjnych działań władz samorządowych i centralnych.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym [9] określiła w otwartym katalogu zadania własne gminy, wśród których znalazły się zadania w zakresie transportu publicznego, ochrony zdrowia, edukacji, utrzymania zieleni, dostarczania energii elektrycznej i ciepła, jak również „(...) utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych (...)” (art. 7 ust. 1, pkt 3). Przytaczana ustawa określa też, że zadania własne gmina może realizować we własnym zakresie poprzez powołanie do życia zakładów budżetowych, ale może również utworzyć niezależne decyzyjnie i ekonomicznie przedsiębiorstwa w formie spółek kapitałowych albo zlecać wykonanie usług własnych gminy firmom niezależnym kapitałowo, a więc także decyzyjnie i ekonomicznie od jednostki samorządu terytorialnego (JST).

Pomysł na odchodzenie od instytucji zakładu budżetowego miał doprowadzić do biznesowego traktowania usług użyteczności publicznej. Główną przesłanką takiego podejścia było dążenie do racjonalizacji wydatków publicznych i tworzenia warunków dla powstawania oraz rozwoju konkurencji. Jest to szczególnie ważne w dobie kryzysu gospodarczego i dyscyplinowania finansów publicznych.

### 3. Wytyczanie kierunku działania w orzecznictwie Urzędu Antymonopolowego

Zgodnie z ustawą antymonopolową z 1990 roku prewencyjnej kontroli Prezesa UA podlegał także proces przekształceń własnościowych na rynkach usług komunalnych, w tym gospodarki odpadami, który to rynek okazał się być najsilniej podatny na rozwój konkurencji w minionym 20-leciu. Tylko w 1992 roku Prezes UA wydał 141 decyzji i zawiadomień dotyczących przekształceń w sektorze komunalnym [7].

Celem tej kontroli było doprowadzenie do takich rozwiązań w procesie komunalizacji mienia Skarbu Państwa, aby przekształceniom towarzyszyła demonopolizacja i tworzenie warunków do rozwoju konkurencji na rynkach usług komunalnych. W dużych miastach prezes UA wydawał warunkowe zgody na przekształcenia własnościowe, przy czym warunkiem tworzącym przestrzeń dla rozwoju konkurencji był np. wymóg wydzielenia składowiska odpadów traktowanego jako tzw. urządzenie niezbędne do wykonywania działalności gospodarczej przez firmy oczyszczania.

Poprzez takie decyzje strukturalne prezes Urzędu starał się zapobiegać tworzeniu warunków dla stosowania praktyk monopolistycznych, polegających na preferencyjnym traktowaniu przedsiębiorstw komunalnych wobec firm konkurencyjnych. Wprawdzie na początku lat 90. nie było jeszcze konkurencji na rynku gospodarowania odpadami, ale poprzez swoje decyzje prezes UA świadomie tworzył warunki dla jej powstania.

Na marginesie warto dodać, że rynku i działającej na nim konkurencji nie da się utworzyć (byłoby to sztuczne działanie), ale demonopolizacja wymaga tworzenia warunków dla powstania i rozwoju rynku oraz rządzącej nim konkurencji. Demonopolizacja i rozwój konkurencji na rynku usług komunalnych zostały wpisane jako działalności stałe do „Rządowego programu rozwoju konkurencji w latach 1991–1993”, który po raz pierwszy został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 maja 1991 roku [2, s. 4–13]. Działania te znajdują się również wśród aktualnych priorytetów polityki konkurencji w Polsce [5].

Pojęcie konkurencji nie jest zdefiniowane w prawie konkurencji polskim ani unijnym. Z ekonomicznego punktu widzenia konkurencja jest procesem, w trakcie którego sprzedawcy, dążąc do realizacji własnych interesów, rywalizują między sobą ofertami zgłaszanymi na rynku różniącymi się ceną, jakością i innymi warunkami wpływającymi na zawarcie transakcji. Nabywcy zaś konkurują o znalezienie możliwie taniej i odpowiadającej im jakościowo oferty, oczekując także od sprzedawców innych warunków zachęcających do zawarcia transakcji.

Prewencyjna kontrola przekształceń własnościowych realizowana w pierwszej połowie lat 90. przez prezesa UA na rynku gospodarowania odpadami stworzyła warunki dla powstania w minionym 20-leciu konkurencyjnych ofert po stronie sprzedawców usług gromadzenia i wywozu odpadów oraz możliwość znajdowania przez mieszkańców oferty najbardziej odpowiadającej im pod względem cenowym i jakościowym.

Z ekonomicznej definicji konkurencji wynika jasno, że proces ten wymusza racjonalność działania po stronie podaźowej i popytowej rynku. Wymaga to jednak powstania firm zdolnych do działania na rzecz odbiorców ich towarów i usług (inwestycje, organizacja zasobów, marketing) oraz do konkurowania z innymi graczami rynkowymi.

Jak każdy proces wymaga to czasu i sprzyjających warunków politycznych, społecznych i ekonomicznych. W odniesieniu do procesów przekształceń własnościowych oraz zmian podmiotowej struktury gospodarki kolejność wymienionych wyżej warunków nie jest przypadkowa. Jednym z kluczowych warunków samorealizowania się tych procesów jest stabilność prawa regulującego działanie podmiotów na tworzącym się konkurencyjnym rynku. Bez tej stabilności inwestorzy nie będą podejmować decyzji wiążących ich w długim okresie z działalnością na rynku. Dotyczy to każdego rynku, w tym rynku usług komunalnych.

Przykładem jednej z pierwszych decyzji prezesa UA zakazującej przekształcenia, jeżeli nie nastąpi wydzielenie składowiska odpadów, jest decyzja dotycząca wniosku Urzędu Miasta Łodzi. W decyzji tej stwierdza się, że z uwagi na dominującą pozycję MPO – Łódź, zachowanie dotychczasowej struktury organizacyjnej „(...) pozwoliłoby Spółce oddziaływać na poziom cen usług wywozu odpadów na rynku” [17]. I dalej czytamy: „Organizacyjne połączenie obydwu rodzajów działalności stwarza możliwość dofinansowania wywozu odpadów z działalności na wysypisku i przeniesienia części kosztów własnych na konkurentów. Umożliwia to sztuczne podwyższenie rentowności własnych usług wywozu odpadów i obniżanie cen wywozu śmieci na rynku w takim stopniu, aby wyeliminować konkurencję ze względu na brak opłacalności” [17]. Podobne kryteria zakazu zawarte zostały w decyzji UA-DK-412/25/92. Zamykające rynek działania gmin na początku lat 90. (różnicowanie cen dyskryminujące konkurentów przedsiębiorstwa komunalnego), o których mowa w przytaczanym uzasadnieniu decyzji, były przedmiotem zakazu orzeczonego także w następujących decyzjach Urzędu: DO-I-500/58/1200/91/HS, DP-500/193/230/ES. [30; UA i S.A. podejmowały działania także przeciwko uprzywilejowanej pozycji gminnych firm gromadzenia i wywozu odpadów, która pozwalała im na stosowanie zaniżonych cen tych usług, zamykając rynek dla konkurentów.]

Działalność spółek komunalnych i gmin ograniczająca konkurencję na rynku zbierania i składowania odpadów jest ciągle stosowaną praktyką, o czym świadczą decyzje Prezesa UOKiK z lat dwutysięcznych, w tym najnowsze dwie decyzje z 2009 roku [18]. W obu przypadkach konkurenci spółek komunalnych zmuszeni byli płacić wyższe ceny za składowanie odpadów aniżeli spółki komunalne. Potwierdza to zasadność przyjętej na początku lat 90. strategii wydzielenia składowisk odpadów ze struktury przedsiębiorstw komunalnych zajmujących się zbieraniem odpadów.

Ograniczanie konkurencji przez gminy widoczne jest szczególnie na rynkach, na których konkurencja może się rozwijać, zważywszy na przesłanki technologiczne i ekonomiczne. Wśród zadań własnych gminy, określonych w przywołanej powyżej ustawie o samorządzie gminnym, są takie, których realizacja jest ekonomicznie opłacalna, jeżeli wykonawcą jest jeden przedsiębiorca (wodociągi i zaopatrzenie w wodę oraz kanalizacja, zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz). Kryteria ekonomicznej opłacalności działania przedsiębiorstw sieciowych sprawiają, że mają one charakter monopolu naturalnych. Pozostałe zadania własne gmin, w tym „(...) utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych (...)”, mogą być z powodzeniem realizowane przez firmy konkurujące o klientów jakościowymi i cenowymi warunkami obsługi. Należy jednak zważyć, że konkurenci wchodzący na rynek mogą być skłonni do stosowania cen drapieżnych, tzn. nieprzynoszących zysku albo niepokrywających kosztów świadczenia usług. Takie działania rynkowe są również naruszeniem prawa konkurencji, ale wymaga to udowodnienia w każdym przypadku.

W procesie orzecznictwym UA pojawił się problem decyzyjnej zależności pomiędzy JST i spółkami komunalnymi. W bardzo wielu przypadkach spółki komunalne realizowały uchwały rady gminy bądź decyzje lub zalecenia organów wykonawczych samorządu terytorialnego. Trzeba było rozstrzygnąć gospodarczy status gminy. Dokonywano tego stopniowo poprzez orzecznictwo dotyczące praktyk monopolistycznych na rynkach usług komunalnych.

## 4. Gmina jako przedsiębiorca

Jednostki samorządu terytorialnego, w tym gminy, znajdują się w kręgu podmiotów, które objęte są przepisami prawa antymonopolowego. Ustawodawca w art. 4 pkt 1 lit. a Ustawy wskazał, że jako przedsiębiorcę rozumie się „(...) osobę fizyczną, osobę prawną, a także jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, (...)”.

Na podstawie powyższej definicji można wskazać, że jednostka samorządu terytorialnego może być traktowana jako funkcjonalny przedsiębiorca, co znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie [19].

Artykuł 431 Kodeksu cywilnego [10] określa, iż przedsiębiorcą jest „osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna, prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową”. Jednocześnie zgodnie z art. 2. ustawy o swobodzie działalności gospodarczej [11] „działalnością gospodarczą” jest zarobkowa aktywność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Przy czym należy podkreślić, iż powyższa definicja przedsiębiorcy jest jedną z wielu funkcjonujących w systemie prawa polskiego [16].

Chcąc uogólnić istniejące definicje, można określić przedsiębiorcę jako podmiot aktywnie i profesjonalnie działający na rynku, na którym świadczy on odpłatne usługi lub dostarcza towar. Należy także wskazać, iż polska ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów za przedsiębiorcę uznaje także podmiot, który organizuje lub świadczy usługi o charakterze użyteczności publicznej [12, art. 4 ust. 1 pkt a].

W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) odnoszącym się do prawa konkurencji oraz prawa pomocy publicznej utrwaliło się pojęcie „przedsiębiorstwa”, które jest znacznie szersze pojmowane niż w prawie polskim. Terminem tym bowiem określana jest każda jednostka wykonująca działalność gospodarczą, niezależnie od jej formy prawnej i sposobu finansowania [28]. Przy czym za działalność gospodarczą uznaje się oferowanie dóbr i usług na danym rynku [29].

Tym samym można wskazać, iż przedsiębiorcą może być zarówno osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą, spółka prawa handlowego, spółka cywilna, przedsiębiorstwo państwowe, jak i stowarzyszenie, fundacja, gospodarstwo pomocnicze, zakład budżetowy czy organ administracji publicznej – jeżeli prowadzi działalność gospodarczą. Co więcej, zgodnie z linią orzeczniczą TSUE prowadzenie działalności gospodarczej nie musi być nastawione na osiągnięcie z niej zysku, dlatego za przedsiębiorcę może zostać uznana również organizacja non profit (nawet, jeśli w statucie ma zapisane prowadzenie działalności bez osiągania zysku).

Aby możliwe było stwierdzenie, czy dany podmiot spełnia funkcjonalną definicję przedsiębiorstwa, należy zwrócić uwagę przede wszystkim na rodzaj faktycznie prowadzonej przez niego działalności. Definicja przedsiębiorcy oparta na funkcjonalnym podejściu sprowadza się więc do wskazania, czy działalność, jaka jest podejmowana przez dany podmiot, może zostać zdefiniowana jako działalność gospodarcza, która mogłaby być prowadzona przez prywatnego przedsiębiorcę.

Dla funkcjonalnej wykładni przedsiębiorstwa istotne jest określenie, czy w wyniku prowadzonej działalności oferowane są towary będące przedmiotem obrotu na rynku, czy też towary te nie mają charakteru rynkowego. Szereg orzeczeń z zakresu wykonywania zadań publicznych wskazuje na fakt, że nawet usługi wspierane dopłatami ze źródeł publicznych mają charakter komercyjny [13].

Działalność związana z wykonywaniem zadań własnych gminy stanowi normalną działalność gospodarczą, gdzie gmina jest stroną popytową, czyli kreuje określone zapotrzebowanie rynkowe.

## 5. Konkurencja i regulacja na przykładzie rynku gospodarowania odpadami

Konkurencja i jej ograniczanie na rynkach usług komunalnych jest mniej widoczna z makroekonomicznego punktu widzenia. Zwykle pisze się i mówi o wielkich firmach stosujących praktyki monopolistyczne na dużą skalę. Warto sobie uświadomić, że wartość rynku usług komunalnych w Polsce w roku 2007 była szacowana na 200 miliardów złotych (!) [1]. Dlatego też tworzenie warunków dla rozwoju konkurencji wszędzie tam, gdzie pozwalają na to warunki techniczno-ekonomiczne jest w pełni uzasadnione i jest przedmiotem konsekwentnej działalności UOKiK poprzez stosowanie prawa konkurencji.

W latach 2000–2010 2/3 ogólnej liczby decyzji UOKiK dotyczyło stosowania praktyk monopolistycznych na rynkach usług komunalnych, a przede wszystkim na rynku zaopatrzenia w wodę i systemów kanalizacyjnych oraz usług pogrzebowych. Decyzje dotyczące kanalizacji i zaopatrzenia w wodę (monopol naturalny) odnosiły się do ustalania przez firmy komunalne cen nadmiernie wygórowanych lub



uciążliwych warunków umów [20]. Decyzje dotyczące usług pogrzebowych odnosiły się do działań dyskryminacyjnych stosowanych przez komunalne przedsiębiorstwo albo dzierżawcę cmentarza ustanowionego przez gminę wobec firm konkurencyjnych na rynku usług pogrzebowych [21].

Innym rynkiem komunalnym, na którym widoczne było działanie władz gminy, faworyzujące firmę komunalną, był rynek zbiorowego transportu publicznego, gdzie z reguły przedmiotem postępowania przed prezesem UOKiK były zakazy zatrzymywania się przewoźników prywatnych na przystankach dostępnych dla przewoźników komunalnych [22].

Rynek gospodarowania odpadami spełnia techniczne i ekonomiczne warunki rynku konkurencyjnego. Potrzebne jest tylko tworzenie stabilnych warunków dla rozwoju konkurencji poprzez umożliwienie wejścia na ten rynek, a właściwie rynki lokalne, nowym przedsiębiorcom oferującym swoje usługi mieszkańcom „produkcującym” odpady. Na przestrzeni minionego 20-lecia rozwinął się sektor prywatny działający na rynku odpadów, który aktualnie obsługuje około 52% całego rynku odpadów komunalnych (dane z Polskiej Izby Gospodarki Odpadami za 2009 rok). Szacuje się, że na tym rynku w całym kraju działa 2 000 firm prywatnych. Sektor prywatny na rynku odpadów komunalnych odgrywa istotną rolę i jest dowodem na to, że tworzenie warunków dla jego rozwoju pozwala na trwałe uplasowanie się firm tego sektora na rynku gospodarowania odpadami.

Konkurencja na rynku usług użyteczności publicznej nie wyklucza możliwości regulowania tego rynku przez gminy. Na przykład każdy przedsiębiorca podejmujący działalność na określonym rynku gospodarowania odpadami musi mieć zezwolenie zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach [14]. Rozporządzenie Ministra Środowiska uszczegóławia ustawową treść zezwolenia, które powinno zawierać następujące elementy: opis wyposażenia technicznego firmy uzyskującej zezwolenie, zabiegi sanitarne i porządkowe związane ze świadczonymi usługami, określenie miejsca odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych [15, par. 2]. Poprzez zapisy zezwolenia oraz egzekwowanie tych zapisów jak również zasad funkcjonowania przedsiębiorcy na rynku odpadów komunalnych władze samorządowe mogą skutecznie regulować poprawne działanie tego rynku.

Nieprawidłowości, o których informują media oraz które przyjmowane są jako przesłanki zmian obowiązującej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, najczęściej są wynikiem braku egzekwowania przez gminy ustawowych i ustanowionych przez nie zasad gospodarowania odpadami komunalnymi.

## 6. Orzecznictwo UOKiK na rynku gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2000–2010

Z orzecznictwa UOKiK wynika, że najczęściej stosowaną praktyką na rynku gospodarowania odpadami komunalnymi było tworzenie przez gminę preferencyjnych warunków dla przedsiębiorstwa komunalnego lub dzierżawcy gminnych aktywów. Takie właśnie działanie było przedmiotem decyzji prezesa UOKiK i wyroku Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK) z 30 czerwca 2005 roku [26]. Gmina Głubczyce, będąc właścicielem lokalnego składowiska odpadów, oddała je w dzierżawę spółce, która jednocześnie prowadziła zbiórkę i wywóz odpadów komunalnych z terenu tej gminy. Zgodnie z umową dzierżawy spółka miała wydawać zapewnienia odbioru odpadów na składowisko przedsiębiorcom ubiegającym się o zezwolenie na działalność na tym rynku.

Wbrew założeniom Rada gminy nie podjęła uchwały ustanawiającej cennik za przyjmowanie odpadów na składowisko, co dawało dzierżawcy wolną rękę w ustalaniu tych cen. Powodowało to brak możliwości wejścia na ten rynek firm konkurencyjnych. Prezes UOKiK uznał, że pomiędzy gminą i spółką dzierżawiącą składowisko doszło do porozumienia ograniczającego rozwój konkurencji. Ten przykład pokazuje, jak gmina może zamykać rynek przed konkurencją, wybierając jednego operatora i dając mu wszelkie prerogatywy działania na określonych rynkach.

Wyrok Sadu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 23 czerwca 2005 roku dotyczył preferowania przez gminę własnego przedsiębiorstwa działającego na rynku gospodarowania odpadami komunalnymi [27]. Sprawa polegała na tym, że Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej z rejonu Lublina świadczyło usługi na rynku wywozu odpadów oraz ich składowania. Samo też decydowało o poziomie cen za składowanie odpadów. Umożliwiło to ustalenie przez firmę komunalną niskich cen za zbieranie odpadów oraz wysokich cen za ich składowanie. Straty ponoszone na zbieraniu odpadów były rekompensowane poprzez wysokie zyski za składowanie odpadów. Jednocześnie niskie ceny za zbieranie odpadów zniechęcały konkurentów do wejścia na ten rynek (tzw. ceny drapieżne eliminujące konkurencję). Prezes UOKiK i dalej SOKiK uznali takie działania za zakazaną praktykę ograniczającą konkurencję, stanowiła ona bowiem nadużycie pozycji dominującej przez przedsiębiorstwo gminne i przeciwdziałała powstaniu oraz rozwojowi konkurencji.

W decyzji dotyczącej praktyki stosowanej przez Miasto Grudziądz Prezes UOKiK analizował problem odmowy zawarcia umowy na odbiór odpadów przez gminne składowisko [23]. W omawianej sprawie Miasto Grudziądz występowało w podwójnej roli – z jednej strony miało monopol prawny na wydawanie zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych, z drugiej zaś przez

zakład budżetowy – Zakład Gospodarki Komunalnej i Robót Publicznych (dalej ZGKiRP) – zarządzało gminnym składowiskiem odpadów. Zgodnie zaś z przepisami ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przedsiębiorca ubiegający się o wydanie stosownego zezwolenia musiał udokumentować możliwość przekazywania odpadów na składowisko. W przedmiotowej sprawie Miasto Grudziądz odmawiało zawarcia umowy między ZGKiPR a wnioskodawcą (Alba Ekoserwis sp. z o.o. z Radzionkowa), i powołując się na powyższe, odmawiało też wydania zezwolenia na rozpoczęcie przez wnioskodawcę działalności. Należy podkreślić, że warunkiem koniecznym do wydania zezwolenia Miasto Grudziądz uczyniło obowiązek zawarcia umowy z gminnym składowiskiem.

W toku postępowania prezes UOKiK ustalił, że w przypadku zezwoleń wydanych dla innych przedsiębiorców (w tym spółki komunalnej – Przedsiębiorstwo Usług Miejskich sp. z o.o.) Miasto Grudziądz nie ograniczało miejsca składowania odpadów wyłącznie do jednego, gminnego składowiska. Wobec powyższych faktów praktyka stosowana przez Miasto Grudziądz została zakwalifikowana przez Prezesa UOKiK jako nadużycie pozycji dominującej. Nałożona kara finansowa, w wysokości 17,6 tys. zł, choć stanowiła 0,08% maksymalnego wymiaru (licząc od sumy przychodów Miasta Grudziądz), to w odniesieniu do obrotów generowanych przez ZGKiPR – swoistego ośrodka zakłócenia konkurencji, wynosiła aż 50%.

Kolejna decyzja prezesa UOKiK odnosząca się do kształtowania konkurencji przez gminę poprzez sposób zarządzania składowiskiem odpadów dotyczyła Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Stargardzie Szczecińskim (dalej MPGK Stargard Szczeciński) [24]. W sprawie tej wnioskodawca (Rethmann Szczecin – Oczyszczanie Miasta sp. z o.o., Rethmann), posiadając czynną umowę o dostarczanie odpadów do miejskiego składowiska odpadów, zwrócił się do zarządzającego składowiskiem – spółki komunalnej MPGK Stargard Szczeciński z wnioskiem o umożliwienie zwiększenia limitu dostarczanych odpadów. W odpowiedzi na ten wniosek MPGK Stargard Szczeciński odmówił zmiany umowy, argumentując to m.in. ograniczoną pojemnością składowiska oraz obawą o utratę swoich dotychczasowych klientów (sic!). Wśród pozostałych przyczyn odmowy spółka komunalna wskazywała na obawę o wykorzystanie zwiększonego limitu wprowadzania na składowisko odpadów z innych regionów (gmin niekorzystających dotychczas z tego składowiska), konieczność swoistego zagwarantowania sobie określonej pojemności składowiska w związku ze zobowiązaniami umownymi do odbioru odpadów od mieszkańców oraz konieczność pokrycia nakładów na infrastrukturę składowiskową, co jakoby sankcjonuje konieczność zachowania określonego udziału w rynku właściwym. Prezes UOKiK uznał argumenty przedstawione przez MPGK Stargard Szczeciński w toku postępowania za bezzasadne. Jednocześnie wskazał na zaniechanie stosowania praktyki, w związku z czym odstąpił od nałożenia kary finansowej.

Innego sposobu ograniczania konkurencji dotyczyła decyzja prezesa UOKiK w postępowaniu wobec gminy Bogatynia [25]. Na lokalnym rynku odbioru i transportu odpadów w gminie Bogatynia działało trzech operatorów, w tym wnioskodawca – Przedsiębiorstwo Transportowe „Eltur-Trans” sp. z o.o. (Eltur-Trans) – oraz spółka komunalna – Gminne Przedsiębiorstwo Oczyszczania sp. z o.o. (GPO), administrujące również gminnym składowiskiem odpadów. Do GPO należało ok 80% udziałów w rynku odbioru i transportu odpadów. W okresie obowiązywania umowy na odbiór odpadów między Eltur-Trans a GPO zarządca składowiska wypowiedział ją, argumentując powzięciem informacji o rozbieżności między treścią umowy a zakresem udzielonego przez Gminę Bogatynia zezwolenia na prowadzenie działalności przez Eltur-Trans. Prezes UOKiK uznał, iż GPO, wbrew przyjętemu stanowisku, nie jest podmiotem uprawnionym do kontroli zgodności treści zezwolenia na świadczenie przedmiotowych usług z faktycznie prowadzoną działalnością. Takie uprawnienia przysługują wyłącznie wydającemu zezwolenie w zakresie, jaki wynika z realizacji prerogatyw przewidzianych przepisami prawa. Dodatkowo prezes UOKiK zwrócił uwagę na brak precyzji w uzasadnieniu przez GPO wypowiedzenia umowy – przedsiębiorca ten nie powołał się na żadne postanowienie umowne, ani nie wyjaśnił, dlaczego nie podjął decyzji o wypowiedzeniu umowy niezwłocznie po otrzymaniu przez Eltur-Trans zezwolenia.

Należy również zwrócić uwagę na okoliczność dodatkową, tj. fakt odmowy rozszerzenia zezwolenia dla Eltur-Trans, o które ten przedsiębiorca zwrócił się do burmistrza miasta i gminy Bogatynia. Zmiana ta miała obejmować poszerzenie obszaru działalności Eltur-Trans z terenów administrowanych przez Elektrownię Turów S.A. do całego obszaru miasta i gminy Bogatynia. Wniosek ten został odrzucony przez JST z uwagi na m.in. ryzyko „zaburzenia stabilności funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gminy”, który obecnie obsługiwany jest przez jedyny podmiot – GPO. Decyzja ta ostatecznie została zakwestionowana przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze i do czasu zakończenia postępowania pozostała nierozstrzygnięta.

Niezależnie od powyższego prezes UOKiK wskazał na bezsprzeczne naruszenie konkurencji przez GPO, określając je mianem poważnego. Nałożona na GPO kara wyniosła 58 tys. zł.

Jedną z najnowszych decyzji prezesa UOKiK w sprawie praktyk monopolistycznych, stosowanych przez gminy na lokalnych rynkach gospodarki odpadami, dotyczy Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. z siedzibą w Zgorzelcu (MPGK Zgorzelec), będącego spółką zależną Gminy Miejskiej Zgorzelec. Posiadając ok. 80% udziału w lokalnym rynku odbierania odpadów komunalnych od mieszkańców oraz zarządzając gminnym składowiskiem odpadów, MPGK Zgorzelec świadczyła swoje usługi poniżej kosztów całkowitych. Formuła cenowa stosowana przez tę spółkę w odniesieniu do usług komunalnych nie uwzględniała

bowiem podwyżek cen składowania odpadów, których wysokość musieli uwzględnić konkurenci.

W efekcie powyższej praktyki cenowej w okresie objętym postępowaniem prezesa UOKiK (lipiec – grudzień 2007 r.) MPGK Zgorzelec zwiększyło swój udział rynkowy o ok. 12 p.p. natomiast udział głównego konkurenta zmniejszył się o ok. 13 p.p. Prezes UOKiK uznał bezsprzecznie, iż MPGK Zgorzelec nadużyło swojej pozycji dominującej, przeciwdziałając ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji. W związku z powyższym Prezes UOKiK nałożył na spółkę karę w wysokości 18,2 tys. zł, stanowiącą ok. 0,3 % obrotu spółki za rok 2008.

Warto zwrócić uwagę na jeden z argumentów obrony MPGK Zgorzelec przed zarzutem o nadużycie pozycji. Spółka tłumaczyła swoje postępowanie działaniami Rady Miasta. Rada Miasta swoją decyzją zakazała Zarządowi MPGK Zgorzelec podwyżki cen usług świadczonych mieszkańcom gminy. Polemizując z tym argumentem, Prezes UOKiK wskazał, że zgodnie z przepisami obowiązującego prawa (art. 201 par. 1 i art. 227 par. 1 kodeksu spółek handlowych) jedynie Zarząd, Rada Nadzorcza oraz Zgromadzenie Wspólników są organami spółki. Z punktu widzenia przepisów prawa antymonopolowego UOKiK uznał argument spółki jako bezzasadny, zważywszy na domniemaną samodzielność spółki.

W kolejnej ze spraw, Prezes UOKiK dopatrywał się nadużycia pozycji dominującej związku 12 gmin województwa lubuskiego (Związek) [8]. Zgodnie ze stanem faktycznym przedstawionym w przedmiotowej decyzji jednym z głównych celów powołania Związku była budowa Zakładu Utylizacji Odpadów Komunalnych, który po oddaniu do użytku został jednostką organizacyjną Związku. Na obszarze zrzeszonych gmin nie było konkurencyjnego składowiska odpadów, czyniąc ze Związku lokalnego monopolistę na rynku składowania odpadów komunalnych. Związek był również stroną umów zawieranych z przedsiębiorcami prowadzącymi zbiórkę i transport odpadów z obszaru zrzeszonych gmin.

Zgodnie z ustaleniami prezesa UOKiK Zakład Utylizacji Odpadów Komunalnych od jednego z przedsiębiorców – Zakładu Usług Komunalnych sp. z o.o. z Sulęcina (spółka zależna od Gminy Sulęcina, jednego z członków Związku) pobierał opłatę za składowanie odpadów o 20% niższą niż od innych przedsiębiorców. W związku z powyższym konkurenci ZUK Sulęcina mieli ograniczoną możliwość cenowej konkurencji. Opisana powyżej praktyka Zakładu Utylizacji Odpadów Komunalnych była w ocenie prezesa UOKiK formą nadużycia pozycji dominującej (monopolistycznej), wobec czego na Związek zostały nałożone: obowiązki zaprzestania dyskryminowania przedsiębiorców oraz kara finansowa w wysokości 21 tys. zł.

Działalność spółek komunalnych i gmin ograniczająca konkurencję na rynkach usług komunalnych, w tym na rynku zbierania i składowania odpadów, jest ciągle stosowaną praktyką, o czym świadczą decyzje prezesa UA i UOKiK oraz wyroki sądowe omówione powyżej podejmowane w minionym 20-leciu.

Demonopolizacja rynków usług komunalnych, w tym gospodarowania odpadami, stała się rozwiązaniem niewygodnym dla wielu władz samorządowych i aktualnie widać tendencję do wycofywania się z tej koncepcji, zastępując ją zamykaniem rynków na konkurencję w celu ochrony spółek komunalnych traktowanych przez władze samorządowe jako obszar ich gospodarczego i politycznego władztwa. Przedsiębiorstwa komunalne mają w większości przypadków status spółek kapitałowych, co nie wyklucza bezprzetargowego zlecenia świadczenia usług oraz ustalania rekompensaty za tę działalność. Wymaga to uzasadnienia, że powierzenie świadczenia usług jest lepszym rozwiązaniem niż zastosowanie przetargu lub procedury konkursowej.

## 7. Podsumowanie

Ustawa antymonopolowa wprowadziła prewencyjną kontrolę przekształceń własnościowych sprawowaną przez Prezesa Urzędu Antymonopolowego (dzisiaj Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów). Celem tej kontroli, która obowiązywała do 1995 roku, była taka komunalizacja mienia Skarbu Państwa, aby sprzyjała ona demonopolizacji i tworzeniu warunków do rozwoju konkurencji na rynkach usług komunalnych.

Organizowanie przedsiębiorstw komunalnych w formie spółek kapitałowych miało na celu racjonalizację ich działalności oraz otwarcie rynków tych usług na konkurencję. Z uwagi na charakter usług w ogólnym interesie gospodarczym ustawowo wprowadza się „regulowaną konkurencję” lub same gminy ograniczają zakres działania konkurencji na rynkach lokalnych. Takie tendencje dodatkowo wzmacnia kryzys gospodarczy, bezrobocie na rynkach lokalnych oraz obawa władz samorządowych przed reakcją załóg spółek komunalnych, organizowaną przez związki zawodowe i skierowaną przeciwko wchodzeniu konkurentów na rynki lokalne. Z praktyki orzecznictwa antymonopolowego w Polsce wynika, że jakiegokolwiek zmiany prawnych regulacji wzmacniające gospodarczy monopol gmin mogą być wykorzystane dla ograniczania konkurencji na rynkach komunalnych, w tym rynku gospodarowania odpadami.

## Bibliografia

- [1] Biuletyn „Prawo konkurencji na co dzień”, lipiec 2007, nr 5, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
- [2] „Biuletyn Urzędu Antymonopolowego” 1993, numer próbny.
- [3] Czarny E., Nojszewska E., *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 2000.
- [4] Fornalczyk A., *Biznes a ochrona konkurencji*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Kraków 2007.

- [5] *Polityka konkurencji na lata 2008–2010*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2008.
- [6] Skoczny T., *Ochrona konkurencji a prokonkurencyjna regulacja sektorowa*, „Problemy Zarządzania” 2004, nr 3.
- [7] *Sprawozdanie z działalności Urzędu Antymonopolowego w roku 1992*, Warszawa 1993.

## Akty prawne

- [8] *Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym*, Dz.U. 1990, nr 14, poz. 88.
- [9] *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (tekst pierwotny: Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95, tekst jednolity: Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591).
- [10] *Kodeks cywilny*, Dz.U. 1964, nr 16, poz. 93, z późn. zm.
- [11] *Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej* (Dz.U. 2004, nr 173, poz. 1807 z późn. zm.
- [12] *Ustawa z dnia 16 lutego 2007r. o ochronie konkurencji i konsumentów*, Dz.U. 2007, nr 50, poz. 331 z późn. zm.
- [13] *Decyzja KE z 28.11.2005r. w sprawie stosowania art. 86.2 TWE (obecnie 106.2 TFUE) do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym*, Dz.U. L 312 z 29.11.2005.
- [14] *Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, Dz.U. 2005, nr 236, poz. 2008 z późn. zm. i przepisami odrębnymi.
- [15] *Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 grudnia 2005 r. w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia*, Dz.U. 2006, nr 5, poz. 33.
- [16] Art. 4 pkt 1 *ustawy z dnia 16 lutego 2007r. o ochronie konkurencji i konsumentów* (Dz.U. 2007, nr 50, poz. 331 z późn. zm.); Art. 4. *Ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej* (Dz.U. 2004, nr 173, poz. 1807 z późn. zm.); Art. 2 *Ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji* (Dz.U. 1993, nr 47, poz. 211 z późn. zm.).

## Decyzje UOKiK

- [17] Decyzja Łódź.UA/DŁ/413-2/93/869/AK.
- [18] RWR 30/2009, RWR 5/2009.

- [19] Decyzja Prezesa UOKiK nr RŁO-2/2010 z dnia 2010-02-17; decyzja Prezesa UOKiK nr RKR-24/2009, z dnia 2009-11-09; decyzja Prezesa UOKiK nr RPZ-10/2009, z dnia 2009-08-03, Gmina Bochnia, wodociągi, decyzja nr RKR-47/2008, z dnia 2008-12-30.
- [20] Decyzje Prezesa UOKiK nr RKR nr 46/2008 z dnia 30 grudnia 2008, nr RWR nr 9/2007 z dnia 20 kwietnia 2007, nr RKT 03/2009 z dnia 4 marca 2009, nr RŁO 30/2006 z dnia 27 listopada 2006.
- [21] Decyzje Prezesa UOKiK nr RPZ 31/2004 z dnia 22 grudnia 2004, nr RWR 28/2006 z dnia 19 lipca 2006, nr RWR 24/2009 z dnia 10 września 2009, nr RWR 32/2009 z dnia 25 listopada 2009.
- [22] Decyzje Prezesa UOKiK nr RLU 10/2009 z dnia 26 czerwca 2009, nr RWR 4/2009 z dnia 23 marca 2009, nr RGD 10/2009 z dnia 5 czerwca 2009, nr RŁO 11/2009 z dnia 7 sierpnia 2009, nr RKT 68/2006 z dnia 28 września 2006, nr RKR 30/2003 z dnia 10 października 2003.
- [23] Decyzja Prezesa UOKiK nr RBG 32/2004 z dnia 30 grudnia 2004 roku.
- [24] Decyzja Prezesa UOKiK nr RGD 3/2004 z dnia 12 lipca 2004 roku.
- [25] Decyzja Prezesa UOKiK nr RWR 75/2005 z dnia 30 grudnia 2005 roku.

## Wyroki

- [26] Wyrok SOKiK z dnia 30 czerwca 2005 r., sygn. XVII Ama 27/98.
- [27] Wyrok SOKiK z dnia 23 czerwca 2005 r., sygn. XVII Ama 44/04.
- [28] Wyroki z dnia 23 kwietnia 1991 r. w sprawie C-90 Höfner i Elser, Rec. str. I-1979, pkt 21, z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-67/96 Albany, Rec. str. I-5751, pkt 77, z dnia 12 września 2000 r. w sprawach połączonych od C-180/98 do C-184/98 Pavlov i in., Rec. str. I-6451, pkt 74 z dnia 10 stycznia 2005 r. w sprawie C-222/04 Cassa di Risparmio di Firenze i in., Zb.Orz. str. I-289, pkt 107.
- [29] Wyroki z dnia 16 czerwca 1987 r. w sprawie 118/85 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. 2599, pkt 7, z dnia 18 czerwca 1998 r. w sprawie C-35/96 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-3851, pkt 36, ww. wyrok w sprawie Pavlov i in., pkt 75 i ww. wyrok w sprawie Cassa di Risparmio di Firenze i in., pkt 108.
- [30] DP-500/1/93/230/ES, XVII Amr 59/93, DO-II-56/S/4/94/130/BM.



---

## MONOPOL W ZARZĄDZANIU MIENIEM KOMUNALNYM

### Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest prezentacja przyczyn i skutków monopolizacji gospodarki komunalnej zarządzanej przez gminy. Kryzys gospodarczy wzmocnił monopolistyczne tendencje w zarządzaniu świadczeniem usług publicznych. Przytoczone są argumenty świadczące o tym, że gmina jest przedsiębiorcą w rozumieniu prawa ochrony konkurencji i pomocy publicznej. W tym celu stosowane jest funkcjonalne rozumienie przedsiębiorcy jako podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą. Proces monopolizacji gospodarki komunalnej jest zaprezentowany na podstawie analizy orzecznictwa antymonopolowego na przestrzeni minionych 20 lat ze szczególnym uwzględnieniem ostatnich 10. Z analizy tej płynie następujący wniosek: gminy od początku reformy samorządowej wykazywały skłonności monopolistyczne wynikające z przesłanek społecznych, politycznych i ekonomicznych. Zamykanie rynków lokalnych na konkurencję jest kontynuowane do dzisiaj, i dlatego jakiegokolwiek wzmocnianie gospodarczych funkcji gmin będzie także ograniczało konkurencję ze szkodą dla konsumentów.

**SŁOWA KLUCZOWE: MONOPOL, GOSPODARKA KOMUNALNA, SPÓŁKI KOMUNALNE, USŁUGI UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ**

---

## MONOPOLY IN COMMUNAL PROPERTY MANAGEMENT

### Abstract

Causes and results of monopolization of communal economy governed by *gminas* is a subject of the paper. Economic crisis has strengthened monopolistic tendencies in markets of services of general economic interest. The paper presents arguments that *gmina* is an entrepreneur according to implementation of competition and state aid law. This is an issue of a functional interpretation of entrepreneur as an entity which runs an economic activity. Analysis of antimonopoly jurisdiction from the last twenty years is a basis for presentation of a monopolization of communal economy. The analysis provides us with the following conclusion: since the beginning of a local authorities reform in Poland (1991) monopolistic tendencies has been seen in activity of local authorities because of social, political and economic reasons.

The process of closing the local markets for competition has been continued up today and that's why any strengthening economic functions of *gminas* would restrict competition to the detriment of consumers' interest.

**KEY WORDS: MONOPOLY, COMMUNAL ECONOMY, COMMUNAL COMPANIES,  
SERVICES OF GENERAL ECONOMIC INTEREST**