



# **In-house w Polsce – bilans 5 lat obowiązywania przepisów**

*Wpływ i konsekwencje na gospodarkę odpadami,  
samorządy i przedsiębiorców*

## Spis treści:

### *Część I – cele opracowania, metoda badawcza, pierwsze wnioski*

1. Wprowadzenie – cel opracowania,
2. Najważniejsze wnioski
- 3. Metoda badawcza**
  - 3.1. Jaka jest reprezentacja gmin wiejskich, wiejsko-miejskich i miejskich?
  - 3.2. Podział terytorialny badanych gmin
- 4. In-house w Polsce – od kiedy działa i jak jest ugruntowany w przepisach?**
  - 4.1. Rodzaje in-house
    - 4.1.1. Klasyczny in-house
  - 4.2. Zasady udzielania zamówień
  - 4.3. Wątpliwości prawne i kluczowe wyroki
    - 4.3.1. Stosowanie zasady uczciwej i równej konkurencji (art. 16 pkt 1 PZP)
    - 4.3.2. Stosowanie zasady efektywności poprzez obowiązek sporządzania analizy potrzeb i wymagań (art. 17 PZP w zw. z art. 83 PZP)
    - 4.3.3. Kluczowe wyroki
- 5. Jak wiele gmin wdrożyło in-house w ostatnich latach?**
- 6. Motywacje gmin za wprowadzeniem in-house**
  - 6.1. Lepsza kontrola nad strumieniem odpadów wytwarzanych w gminie
  - 6.2. Zatrzymanie fali podwyżek opłat dla mieszkańców
  - 6.3. Zbyt wysokie ceny oferowane w przetargach przez prywatne
  - 6.4. Lepsza kontrola kosztów operacyjnych spółki
  - 6.5. Zbyt mała konkurencja wśród potencjalnych wykonawców
  - 6.6. Inne

### *Część II - In-house od kuchni*

- 7. Jakie zadania powierzono gminnym spółkom?**
- 8. Sposób organizacji in-house – powołanie nowej spółki**
  - 8.1. Wątpliwości prawne
  - 8.2. Wyniki ankiety wśród gmin – wstępne wnioski
  - 8.3. Z jakimi wiązało się to kosztami?
  - 8.4. Jak wiele samorządów dopłacało do działalności swoich spółek?
- 9. Sposób organizacji in-house – powierzenie zadania już istniejącym spółkom**
- 10. Czy gminy korzystały z dostępnych narzędzi optymalizacji gospodarki odpadami?**
  - 10.1. Kształtowanie postanowień SWZ poprzez opis przedmiotu zamówienia, warunki udziału w postępowaniu, podstawy wykluczenia
  - 10.2. Dialog techniczny lub wstępne konsultacje rynkowe
  - 10.3. Zebranie wykonawców/wyjaśnienia treści SWZ
  - 10.4. Odpowiedzi gmin

*Część III - porównanie gmin z in-house do okolicznych*

**11. Jak wiele gmin dopłaca do niebilansującego się systemu komunalnego?**

- 11.1. Gminy z in-house
- 11.2. Czy wysokość dopłat do systemu zaczęła rosnąć czy spadać w latach po wprowadzeniu in-house?
- 11.3. Gminy bez in-house

**12. Stawki opłat w gminach z i bez in-house – czy są różnice?**

- 12.1. Gminy z in-house
- 12.2. Gminy bez in-house
- 12.3. Porównanie gmin z in-house i bez in-house
- 12.4. Czy wzrosty kosztów skłoniły samorządy, by chętniej sięgały po in-house?

**13. Ile gmin utrzymuje niskie stawki i dopłaca do systemu?**

- 13.1. Gminy z in-house
- 13.2. Gminy bez in-house
- 13.3. Porównanie gmin z in-house i bez in-house

**14. Wpływ in-house na konkurencję i przedsiębiorców**

- 14.1. Wnioski ogólne
- 14.2. Porównanie gmin
- 14.3. Pogłębiona analiza
- 14.4. Analiza gmin, w których in-house funkcjonuje dłużej niż 2 lata

# *Część I – cele opracowania, metoda badawcza, pierwsze wnioski*

## **1. Wprowadzenie**

Raport „In-house w Polsce – bilans 5 lat obowiązywania przepisów” to pierwsza tak kompleksowa analiza skutków nowelizacji Prawa zamówień publicznych z 2016 r. i wprowadzonej wówczas możliwości powierzenia odbioru odpadów własnym spółkom gminnym w trybie bezprzetargowym, zwanym również „in-house”. To temat trudny, wielowątkowy i wzbudzający duże emocje w środowisku. Dlatego tym bardziej konieczne jest, byśmy dyskutowali o przyszłości rynku odpadowego w oparciu o fakty i twarde dane, odkładając na bok mity, wyobrażenia i uprzedzenia, które często skutecznie utrudniają wypracowanie najlepszych możliwych rozwiązań dla wszystkich uczestników rynku.

W naszym badaniu wzięliśmy pod lupę ponad 250 gmin w Polsce i porównaliśmy kondycję gospodarki komunalnej w samorządach, które powierzyły odbiór odpadów własnym spółkom w trybie in-house, jak i tych, które utrzymały konkurencyjny tryb wyboru wykonawcy. Sprawdziliśmy jak na przestrzeni ostatnich 5 lat kształtowały się stawki opłat, jak często samorzady musiały dopłacać do niebilansującego się systemu komunalnego i w których gminach sytuacja ta występowała częściej. Zbadaliśmy jak in-house wpłynął na konkurencyjność rynku, czyli jak wiele firm wycofało się z rynku po przekazaniu zadania odbioru odpadów własnej spółce. Przyjrzeliliśmy się też na ile trend ten widoczny był w gminach, gdzie panowały zasady konkurencji. Zebraliśmy również szczegółowe dane dotyczące sposobu organizacji in-house: jakim spółkom powierzano zadania najczęściej, z jakimi wiązało się to kosztami i co motywowało gminy do wyboru bezprzetargowego trybu.

Wyniki mogą wielu z Państwa zaskoczyć. Dlatego też zachęcamy do zapoznania się nie tylko z najważniejszymi wnioskami, które sformułowaliśmy, ale do lektury całego naszego opracowania. To zaproszenie do dyskusji o tym jak powinien wyglądać system komunalny, który będzie efektywny, racjonalny ekonomicznie i zdrowy dla wszystkich jego kluczowych uczestników, czyli mieszkańców, samorządów i prywatnych przedsiębiorców.

System zdrowy, czyli jaki? Przede wszystkim równy dla wszystkich i transparentny, czyli oparty na zasadach uczciwej konkurencji, która ze swej istoty nie faworyzuje nikogo... poza tymi najlepszymi. To właśnie oni – ci najlepiej zorganizowani, najefektywniej zarządzający, nieustannie inwestujący w rozwój – powinni wyznaczać standard, do którego wszyscy inni powinni dążyć. Niestety, doświadczenia wielu uczciwych firm pokazują, że do tego wzorcowego modelu wciąż nam daleko. A wielu przedsiębiorców przegrywa, chociaż ma wszelkie kwalifikacje, kompetencje i zasoby, by świadczyć usługi na najwyższym poziomie.

Transparentność to także przejrzystość zasad gry i gwarancja, że raz ustalone reguły nie zmieniają się w jej trakcie, gdy jedna strona wstanie i zdecyduje się wywrócić stół. To szczególnie ważne dla firm, które w poprzednich latach poczyniły duże nakłady inwestycyjne, by sprostać rosnącym oczekiwaniom mieszkańców i wymogom stawianym przez coraz bardziej restrykcyjne przepisy. Dzisiaj, przy gwałtownie rosnących kosztach działalności gospodarczej, wielu przedsiębiorców ryzykuje bardzo wiele, by utrzymać się na rynku. A ich upadek byłby niepowetowaną stratą, bo wielu z nich budowało system gospodarki odpadami od samego początku.

Wierzimy, że ten scenariusz nie musi się ziścić, a przedstawione w opracowaniu liczby, analizy i wnioski zainicjują szerszą debatę o miejscu i roli prywatnego biznesu w gospodarce komunalnej.

- Sławomir Rudowicz



Przewodniczący  
Izby Branży Komunalnej

## *Trendy w ostatnich latach*

---

### **I. In-house zdobywa popularność – co trzeci in-house funkcjonuje dopiero od niespełna roku!**

Z naszych ustaleń wynika, że gmin, które zdecydowały się na in-house w ostatnich kilkunastu miesiącach zdecydowanie przybyło. Na 100 samorządów w ponad 31 gminach zamówienie z wolnej ręki zostało zawarte w zeszłym roku<sup>1</sup>. W pozostałych przypadkach długość okresu funkcjonowania in-house rozkłada się dość równomiernie, choć statystycznie przeważają samorzady, w których tryb ten działa od 2 do 3 lat (19 gmin) i od 5 lat wzwyż (16 gmin).

*Czytaj więcej – rozdział 5, str. 15*

### **II. Samorządów z funkcjonującym in-house zdecydowanie przybyło po 2019 r., od kiedy zaczęto odnotowywać rosnące koszty gospodarki odpadami.**

Po 2019 r. zlecenia z wolnej ręki udzieliło swoim spółkom 22 spośród 36 samorządów (ponad 61 proc.). W latach poprzedzających rok 2019, w którym to opłaty gwałtownie wzrosły, in-house funkcjonował jedynie w 11 z 36 analizowanych gmin (ok. 30 proc.). Trudno nie zauważyć, że liczba ta praktycznie podwoiła się w 2020 r., gdy aż 9 gmin podjęło decyzje o wprowadzeniu in-house.

*Czytaj więcej – rozdział 12.4, str. 38*

---

## *Bilansowanie się systemu komunalnego i dopłaty*

---

### **III. W zdecydowanej większości przypadków (18 gmin, czyli 69 proc. analizowanych samorządów<sup>2</sup>) widoczna jest korelacja pomiędzy czasem wdrożenia in-house, a pojawieniem się pierwszego deficytu w gminnym systemie komunalnym.**

Co czwarty samorząd (dokładnie 27 proc.), który wprowadził in-house w danym roku kalendarzowym musiał w tym samym roku po raz pierwszy dopłacić do niebilansującego się systemu komunalnego. Z kolei 42 proc. gmin zaczęło dopłacać w ciągu kilku lat po wprowadzeniu in-house (najczęściej po 1-2 latach).

*Czytaj więcej – rozdział 11.2., str. 31*

### **IV. Gminy, które już wcześniej dopłacały do systemu komunalnego i zdecydowały się wdrożyć in-house, wcale nie zmniejszyły kwot dofinansowań do niebilansującego się systemu.**

---

<sup>1</sup> Data liczona od początku badania, czyli w okresie do czerwca 2022 r.

<sup>2</sup> Doprecyzowując: mowa o 26 gminach, które udzieliły pełnych odpowiedzi i wprowadziły in-house przed 2022 r.

Statystycznie tylko w 1 na 8 gmin, które dopłacały przed i po wprowadzeniu in-house, wysokość dopłaty do systemu spadła po udzieleniu zlecenia z wolnej ręki. Przeciwnie, zazwyczaj dopłaty wzrastały kilku, a nawet kilkunastokrotnie. Co ważne, choć po 2-3 latach wysokość dopłat się stabilizowała, to i tak były one wyższe, niż przed wprowadzeniem in-house.

*Czytaj więcej – rozdział 11.1., str. 29*

---

## *Stawki opłat dla mieszkańców*

---

- V. Stawki opłat odpadowych rosły w ostatnich latach równomiernie dla gmin z jak i bez in-house. W obu przypadkach wzrost opłat wynika więc bardziej z czynników zewnętrznych (punktem zwrotnym jest rok 2019 r.), niż sposobu organizacji systemu komunalnego w gminie.**

Średnio stawki opłat wzrosły od 2016 do 2022 r. o ok. 319 proc. dla gmin z funkcjonującym in-house i 287 proc. dla gmin sąsiadujących bez in-house.

*Czytaj więcej – rozdział 12.3., str. 37*

- VI. Choć stawki opłat rosły w podobnym tempie dla obu grup gmin, tak niskie stawki statystycznie częściej występowały w gminach, w których wykonawcy byli wybierani na zasadach ogólnych określonych w Prawie zamówień publicznych. Różnice te są najbardziej widoczne w 2022 r., gdy niskie opłaty występują prawie 2-razy częściej w gminach, w których nie ma in-house.**

Mimo, że wzrosty opłat w latach 2016-2022 były porównywalne dla gmin z, jak i bez in-house, tak w tych pierwszych częściej utrzymują się wysokie<sup>3</sup> stawki (na potrzeby analizy za „wysokie” uznano stawki opłat, które wynoszą powyżej 50 proc. maksymalnych dopuszczalnych stawek w danym roku).

*Czytaj więcej – rozdział 13, str. 40*

---

## *Wpływ na konkurencyjność rynku i sektor prywatny*

---

- VII. Zarówno w krótkiej jak i długiej perspektywie wprowadzenie in-house prowadziło do spadku konkurencyjności na rynku, czyli spadku liczby firm prywatnych zajmujących się odbiorem odpadów**

Skutki te były coraz bardziej widoczne im dłużej zadania własne były powierzone gminnym spółkom – w okresie pierwszych 2-2,5 lat zmniejszenie liczby przedsiębiorców odnotowywano w co trzeciej badanej gminie (34 proc.), a po okresie 3-6 lat już prawie w co drugiej (47 proc.).

---

<sup>3</sup> Na potrzeby analizy za „wysokie” uznano stawki opłat, które wynoszą powyżej 50 proc. maksymalnych dopuszczalnych stawek w danym roku.

W tej grupie gmin można też zauważyć, że z biegiem czasu z rynku znika więcej podmiotów – w pierwszym okresie jest to 14 proc. wszystkich zarejestrowanych, po kilku latach już 20 procent w porównaniu do roku, w którym in-house zaczął funkcjonować po raz pierwszy.

**VIII. Tylko 40 proc. gmin, które wprowadziło in-house mierzyło się w poprzednich latach ze spadkiem liczby firm gotowych świadczyć usługi na wolnym rynku.**

Stoi to w sprzeczności z argumentami wielu gmin, które decydowały się na in-house z powodu „braku zgłoszeń w przetargach”. Skłania to do tezy, że problemem, który uniemożliwił wyłonienie wykonawcy była częściej zbyt wysoka cena usługi, a nie sam fakt braku chętnych do podjęcia się zadania.

*Czytaj więcej – rozdział 14.3.2, str. 54*

---

***In-house od kuchni – sposoby organizacji,  
dofinansowania własnych spółek***

---

**IX. W większości przypadków gminy przekazują swoim spółkom odbiór wszystkich frakcji odpadów komunalnych**

Gminy zdecydowanie częściej przekazywały swoim spółkom zarządzanie całym strumieniem odpadów komunalnych wytwarzanych w gminie, nie rozdrabniając się na poszczególne frakcje. Występują jednak sporadyczne przypadki, gdy odbiór w trybie bezprzetargowym dotyczy tylko wybranych rodzajów odpadów.

*Czytaj więcej - rozdział 6, str. 16*

**X. Gminy dość rzadko powołują nowe spółki tylko na potrzeby wprowadzenia in-house – na takie rozwiązanie zdecydowało się 15 na 100 gmin.**

Jednocześnie więcej niż połowa nowopowstałych spółek została dofinansowana przez samorząd na początek działalności, albo w najbliższym roku funkcjonowania (8 na 15 analizowanych przypadków – 53 proc.).

*Czytaj więcej – rozdział 8.2., str. 22*

**XI. Zebrane dane nie wykazują, by gminy regularnie dofinansowywały swoje spółki. Większość gmin nie udzieliła odpowiedzi, a te, które odpowiedziały twierdząco, są w mniejszości (5 na 100 gmin).**

Gminy wykazywały chociażby, że dopłaty dotyczyły taryf za wodę i ścieki (w przypadkach, gdy spółka zajmująca się odbiorem odpadów na zasadach in-house obsługiwała również gospodarkę wodno-ściekową) lub dopłaty z NFOŚiGW np. na rozbudowę PSZOK.

*Czytaj więcej – rozdział 8.3. i 8.4, str. 23*



**XII. Ponad 80 proc. gmin powierzyło zadanie odbioru odpadów już istniejącym spółkom miejskim.**

Najczęściej spółki te zajmowały się wcześniej odbiorem odpadów i „gospodarką wodno-ściekową” (taką odpowiedź wskazało prawie 70 proc. gmin) i „utrzymaniem terenów zielonych” (54 proc. gmin<sup>4</sup>). Tylko w 3 na 80 przypadków gminy powierzyły zadanie spółkom, które zajmowały się wyłącznie odbiorem odpadów. Co więcej prawie co piąta gmina (19 proc.) przekazała zadanie spółce, która wcześniej w ogóle nie zajmowała się odbiorem odpadów.

*Czytaj więcej – rozdział 9, str. 24*

**XIII. Tylko 14 spośród 100 gmin, które zdecydowały się powierzyć odbiór odpadów własnej spółce w trybie in-house skorzystało z dostępnych narzędzi prawnych pozwalających optymalizować zamówienie.**

Żaden z przepytanych samorządów nie zebrał wykonawców w celu omówienia SWZ.

*Czytaj więcej – rozdział 12., str. 34*

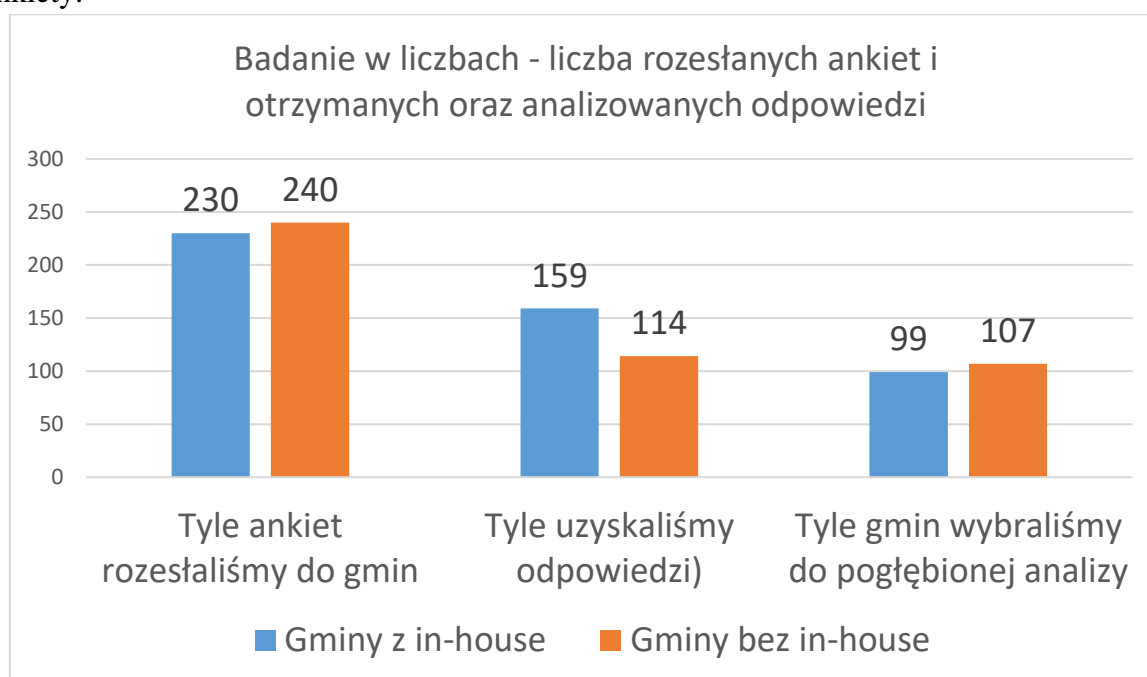
---

<sup>4</sup> Ankieta pozwalała na udzielenie kilku odpowiedzi, dlatego procentowo przekraczamy 100 proc.. Procenty obrazują tu jak często samorządowcy wybierali te odpowiedzi spośród wszystkich dostępnych

### 3. Metoda badawcza

Punktem wyjścia było dla nas zbadanie sytuacji w gminach, które zdecydowały się powierzyć zadanie odbioru odpadów swoim spółkom. W tym celu przygotowaliśmy ankietę zawierającą 12 pytań. Dotyczyły one takich zagadnień jak: data wprowadzenia in-house, forma jego organizacji (powołanie nowej spółki czy powierzenie zadania już istniejącemu podmiotowi), rodzaj powierzonych zadań. Pytaliśmy również o oczekiwania samorządów i motywacje, które stały za wprowadzeniem in-house. Poprosiliśmy także o udostępnienie informacji o stawkach opłat dla mieszkańców w ostatnich latach (na potrzeby analizy zostały one zawężone do lat 2016-2021), kwotach dopłat do niebilansującego się systemu gminnego (jeżeli takie występowały) oraz ilość firm w Rejestrze Działalności Rejestrowanej.

Ankiety zostały rozesłane w kwietniu 2022 r. do 240 gmin, które zostały wcześniej wyselekcjonowane jako te z wprowadzonym in-house. Na nasze pytania odpowiedziało 159 z nich, z czego kilkanaście odpowiedzi było niepełnych<sup>5</sup>, przez co zostały one odrzucone i wyłączone z dalszych analiz. Następnie, dla łatwości obliczeń, dodatkowo zawężono grupę badanych samorządów do 100 jednostek, wybierając je w sposób losowy. Uwzględniono jedynie kryterium pierwszeństwa – czyli wybrano te samorzady, które jako pierwsze odesłały ankiety.



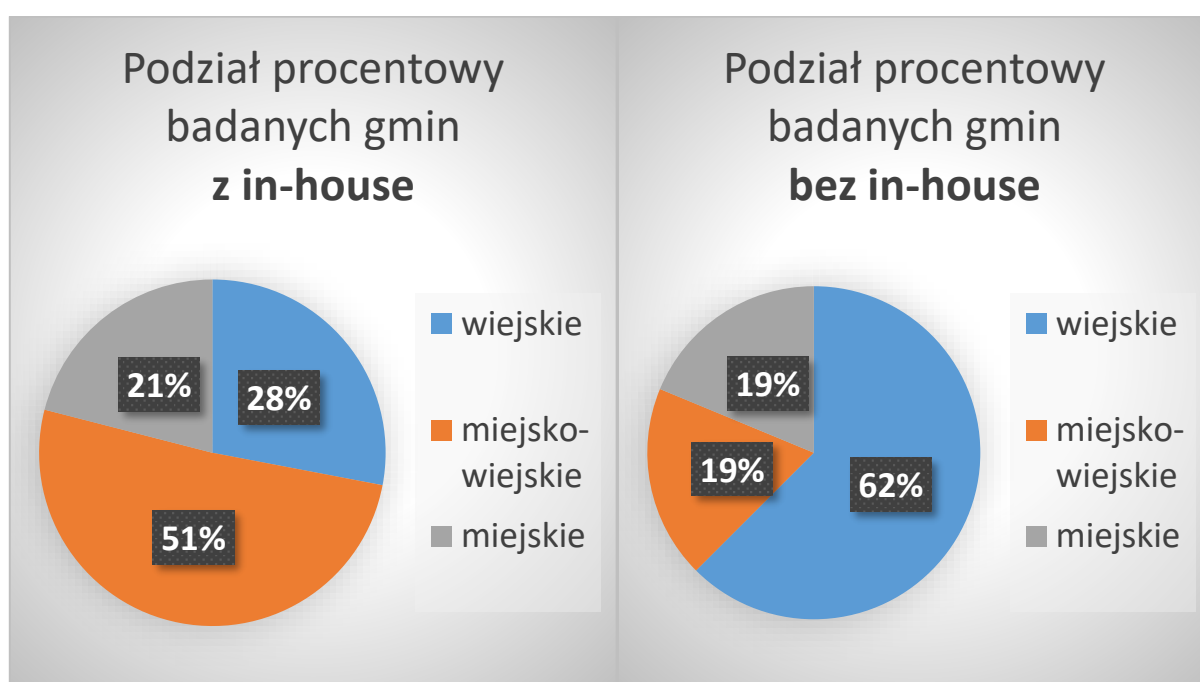
Mając tę grupę gmin, postanowiliśmy dodatkowo zebrać informacje o gospodarce komunalnej z gmin sąsiadujących, by móc porównać sytuację w samorządach zbliżonych do siebie pod względem liczby mieszkańców i sytuacji gospodarczej. W tym celu wybraliśmy od 2 do 4 gmin graniczących z samorządem, który wprowadził in-house. Do tak wyselekcjonowanej grupy skierowaliśmy drugi zestaw pytań. Było ich zdecydowanie mniej, niż w przypadku pogłębionych ankiet dotyczących in-house. W pytaniach do gmin sąsiadujących skupiliśmy się

<sup>5</sup> W rażącym stopniu, czyli przypadkach, gdy brakowało kilku odpowiedzi, bez których trudno byłoby później porównywać i zestawiać ze sobą gminy.

bowiem na stawkach opłat, dopłatach do systemu i przedsiębiorcach wpisanych do rejestru działalności regulowanej. W lipcu 2022 r. wysłaliśmy w sumie 230 próśb o udostępnienie informacji publicznej, na które odpowiedziało nam 114 gmin<sup>6</sup>. Część z nich była niekompletna, więc wybraliśmy z nich – ponownie kierując się kryterium pierwszeństwa - 107 gmin.

### 3.1. Jaka jest reprezentacja gmin wiejskich, wiejsko-miejskich i miejskich?

Zależało nam, by zbadać możliwie jak najszerszą grupę gmin, która reprezentuje zarówno mniejsze jak i większe ośrodki. Spośród samorządów, które wybrały in-house uzyskaliśmy odpowiedzi od 28 gmin wiejskich, 50 wiejsko-miejskich i 21 miejskich. W przypadku gmin sąsiednich, które nie zdecydowały się na wprowadzenie in-house przeanalizowaliśmy odpowiedzi od 107 gmin, a wśród nich było 75 gmin wiejskich, 22 wiejsko-miejskich i 10 miejskich<sup>7</sup>.



### 3.2. Podział terytorialny badanych gmin

Poniżej przedstawiamy listę gmin z in-house i bez in-house w podziale na województwa.

WOJEWÓDZTWO	LICZBA GMIN Z IN-HOUSE	LICZBA GMIN BEZ IN-HOUSE
dolnośląskie	13	10
kujawsko-pomorskie	4	7
lubelskie	12	11
lubuskie	4	8

<sup>6</sup> Z czego niestety duża część była niekompletna lub wybrakowana. Po wybraniu tylko pełnych ankiet otrzymaliśmy liczbę 53 gmin.

<sup>7</sup> Dogłębne wyjaśnienie skąd bierze się taka dysproporcja i jak może ona rzutować na część wyników można przeczytać w rozdziale 14.1.

pomorskie	8	10
warmińsko-mazurskie	6	5
mazowieckie	10	15
małopolskie	5	9
śląskie	7	9
podkarpackie	8	9
podlaskie	5	3
opolskie	5	4
świętokrzyskie	1	2
wielkopolskie	8	5
zachodniopomorskie	3	2
	99	109

#### 4. In-house w Polsce – od kiedy działa i jak jest ugruntowany w przepisach?

Powierzenie zadania własnego gminy, np. odbioru i zagospodarowania odpadów własnej spółce z wolnej ręki, czyli w wyjątkowym trybie bezprzetargowym, jest relatywnie nowym narzędziem, dzięki któremu gminy mogą kształtować gospodarkę odpadami na swoim terenie. Wzbudza on też nie lada kontrowersje. Dlatego warto już na samym początku dobrze zrozumieć podstawy prawne, które wyznaczają ramy funkcjonowania in-house w Polsce.

Generalny obowiązek gmin dotyczący odbioru odpadów został ustanowiony w art. 6c ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej: u.c.p.g.). Zgodnie z nim gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Sposób, w jaki gmina ma zorganizować odbiór odpadów, wskazany jest w art. 6d ust. 1 u.c.p.g. Nakazuje on wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) udzielić zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych albo zamówienia publicznego na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. Do 1 stycznia 2017 r. przepis ten nakazywał nie „udzielić zamówienia” a „zorganizować przetarg” na odbieranie lub na odbieranie i zagospodarowanie odpadów. Do tego czasu obowiązywał art. 6e u.c.p.g., zgodnie z którym spółki z udziałem gminy mogły odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na zlecenie gminy, w przypadku, gdy zostały wybrane w drodze przetargu.

Sytuacja zmieniła się 1 stycznia 2017 r., kiedy to weszła ustawa nowelizacyjna<sup>8</sup>, która zmieniła m.in. wspomniany wyżej art. 6c ust. 1 u.c.p.g. Zezwoliła ona wójtom na skorzystanie także z innych niż przetarg trybów udzielania zamówień<sup>9</sup>. Zmiany te związane były z

<sup>8</sup> Ustawa z 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (*Dz.U. poz. 1020 ze zm.*)

<sup>9</sup> Wyjątkiem pozostały umowy dotyczące odpadów z nieruchomości niezamieszkałych, które nadal trzeba zawierać w trybie przetargowym (art. 6c ust. 2a u.c.p.g. Jak bowiem wprost wynika z tego przepisy, w przypadku gdy rada gminy postanowi o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, wójt zobowiązany jest udzielić zamówienia publicznego w trybie przetargu zorganizowanego na podstawie przepisów Prawa zamówień publicznych (dalej: PZP).

wdrożeniem do polskiego porządku prawnego dyrektywy 2014/24/UE<sup>10</sup> oraz dyrektywy 2014/25/UE<sup>11</sup>. Dyrektywa 2014/24/UE w rozdziale 12 „Zamówienia publiczne między podmiotami sektora publicznego” wskazuje okoliczności, w których zamawiający nie muszą stosować przepisów o zamówieniach publicznych, bo udzielają zamówień podmiotom kontrolowanym.

Polski ustawodawca nie zdecydował się na wyłączenie tych okoliczności z PZP, ale ustanowił je przesłankami do zastosowania trybu zamówień z wolnej ręki. Podstawowymi trybami udzielania zamówień publicznych są jednak przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony, a inne tryby, w tym tryb z wolnej ręki, zamawiający może zastosować tylko w przypadkach określonych w ustawie. Przesłanki zastosowania in-house zostały określone w art. 214 ust. 1 pkt 11-13 PZP.

#### **4.1. Klasyczny in-house**

Artykuł 214 pkt 11 PZP pozwala zamawiającemu udzielić zamówienia z wolnej ręki wybranej osobie prawnej, jeżeli spełnione są łącznie następujące warunki:

- zamawiający sprawuje nad tą osobą prawną kontrolę, odpowiadającą kontroli sprawowanej nad własnymi jednostkami, polegającą na dominującym wpływie na cele strategiczne oraz istotne decyzje dotyczące zarządzania sprawami tej osoby prawnej; warunek ten jest również spełniony, gdy kontrolę taką sprawuje inna osoba prawna kontrolowana przez zamawiającego w taki sam sposób;
- ponad 90proc. działalności kontrolowanej osoby prawnej dotyczy wykonywania zadań powierzonych jej przez zamawiającego sprawującego kontrolę lub przez inną osobę prawną, nad którą ten zamawiający sprawuje kontrolę, o której mowa wyżej;
- w kontrolowanej osobie prawnej nie ma bezpośredniego udziału kapitału prywatnego.

#### **4.2. Zasady udzielania zamówień**

Do obliczenia procentu działalności, o których mowa w powyższych przesłankach, pod uwagę bierze się średni przychód osiągnięty przez osobę prawną lub zamawiającego w odniesieniu do usług, dostaw lub robót budowlanych za 3 lata poprzedzające udzielenie zamówienia. W przypadku gdy ze względu na dzień utworzenia lub rozpoczęcia działalności przez osobę prawną lub zamawiającego lub reorganizację ich działalności dane dotyczące średniego przychodu za 3 lata poprzedzające udzielenie zamówienia są niedostępne lub nieadekwatne, procent ten ustala się za pomocą wiarygodnych prognoz handlowych. PZP w art. 213 ust. 7 zastrzega jednak, że jeśli taka reorganizacja została zrobiona tylko dla pozorów, warunki dotyczące określonego procentu działalności uważa się za niespełnione.

---

<sup>10</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U.UE.L.2014.94.65)

<sup>11</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz.U.UE.L.2014.94.243)

Przepisy PZP wymagają, aby okoliczności, na podstawie których skorzystano z trybu wolnej ręki, istniały przez cały okres, na jaki została zawarta umowa w sprawie zamówienia publicznego. Zamawiający zamieszcza w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenie o istnieniu okoliczności, które pozwalają na korzystanie z takiego trybu, w terminie 30 dni po upływie każdych 12 miesięcy od dnia zawarcia umowy.

### **4.3. Wątpliwości i kluczowe wyroki**

#### **4.3.1. Stosowanie zasady uczciwej i równej konkurencji (art. 16 pkt 1 PZP)**

Dotychczasowe orzecznictwo Izby i sądów stoi na stanowisku, że tryb z wolnej ręki wyłącza stosowanie zasady z art. 16 pkt 1 PZP (strona „prywatna” podnosiła, że zamówienia z wolnej ręki nie można udzielić jeżeli na danym rynku funkcjonują przedsiębiorcy prywatni = jest zachowana konkurencja; stanowisko to zostało zakwestionowane przez Izbę i Sąd, m. in. wskazując, że obowiązkiem zamawiającego, mającego zamiar udzielenia zamówienia w niekonkurencyjnym trybie jest ustalenie, iż w danym przypadku istnieją przesłanki umożliwiające odstępianie od trybów konkurencyjnych; niemniej w wyroku Zs XXIII 98/22 Sąd podkreślił, że przesłanek udzielenia zamówienia in-house nie można wyklądać wbrew tej zasadzie – zamawiający nie musi co prawda weryfikować czy na rynku funkcjonują prywatni przedsiębiorcy, nie mniej nie może wyklądać przepisów o in-house w sposób rozszerzający; tryb z wolnej ręki – jako wyjątkowy – powinien być wykładany w sposób wąski.

#### **4.3.2. Stosowanie zasady efektywności poprzez obowiązek sporządzania analizy potrzeb i wymagań (art. 17 PZP w zw. z art. 83 PZP)**

Problemem jest dowolność konstruowania analizy potrzeb i wymagań – jak wskazuje się w orzecznictwie (m.in. wyrok KIO 3096/21, utrzymany wyrokiem Sądu ds. Zamówień Publicznych XXIII Zs 5/22), w art. 83 PZP ustawodawca nie przewidział żadnej sankcji za niewykonanie czy nieprawidłowe wykonanie analizy, dlatego rzekome nieprawidłowości w analizie przygotowanej przez zamawiającego nie stanowią przeszkody do udzielenia zamówienia z wolnej ręki. Takiej sankcji ustawodawca nie przewidział w żadnym przepisie PZP. Wyinterpretowanie tak istotnych konsekwencji i sankcji względem zamawiającego z ogólnych przepisów PZP jest nieuprawnione. Ponadto zasada efektywności z art. 17 PZP doznaje ustawowego ograniczenia w świetle art. 214 PZP. Dopuszczając możliwość udzielenia zamówienia w trybie art. 214 ust. 1 pkt 11 PZP i określając szczegółowo konieczne przesłanki do zastosowania tego trybu, bez odesłania do art. 17 PZP, ustawodawca ograniczył zastosowanie ogólnej zasady efektywności wskazanej w art. 17 PZP do wykazania przesłanek określonych w art. 214 ust. 1 pkt 11 PZP. Taka argumentacja powoduje, że sporządzanie analizy potrzeb i wymagań traci na praktycznym znaczeniu i stanowi zbędny obowiązek dla zamawiających; skoro ten dokument nie podlega merytorycznej ocenie i może prowadzić do dowolnych wniosków, to należy zmienić art. 83 PZP w taki sposób, aby ten dokument mógł podlegać merytorycznej weryfikacji (np. w toku postępowania odwoławczego, co obecnie jest niemożliwe).

### 4.3.3. Kluczowe wyroki:

Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 19 listopada 2022 r., Zs XXIII 98/22 (in-house Warszawa) – czekamy na pisemne uzasadnienie – sąd oddalił skargi m. st. Warszawa i MPO w Warszawie, utrzymując w mocy wyrok Krajowej Izby Odwoławczej, w którym Izba orzekła, że środki przekazywane przez m. st. Warszawa na poczet zagospodarowania odpadów przez wykonawców prywatnych nie mogą być wliczane do wskaźnika 90 proc. (art. 214 ust. 1 pkt 11 lit. b PZP) oraz, że spółka kontrolowana musi posiadać własne zasoby dla realizacji zamówienia in-house (art. 214 ust. 9 PZP, który zakazuje podwykonawstwa kluczowej części zamówienia in-house; jednocześnie Sąd – za Izbą – orzekł, że transport odpadów stanowi jeden z kluczowych elementów zamówienia in-house).

## 5. Jak wiele gmin wdrożyło in-house w ostatnich latach?

Zwolennicy zleceń z wolnej ręki przekonują, że in-house nie rzutuje znacząco na sytuację gospodarki komunalnej, ani przedsiębiorców. W ich ocenie nieuzasadnione są też obawy jego przeciwników, którzy często niepokoją się, że bezprzetargowe tryby powierzania zadań własnych gminy staną się powszechną praktyką, która zachwieje konkurencją i wyruguje dużą część prywatnego biznesu z rynku.

Które z tych stwierdzeń jest bliższe prawdy? Niestety, trudno jest ustalić dokładnie ile gmin w Polsce zdecydowało się wprowadzić in-house na odbiór odpadów komunalnych od mieszkańców nieruchomości zamieszkałych. Pewną wskazówką mogą być dane zebrane przez Urząd Zamówień Publicznych. W Sprawozdaniu Prezesa UZP za 2020 r<sup>12</sup>. czytamy m.in.:

---

*„Dane z ostatnich lat świadczą o udzieleniu największej liczby zamówień typu in-house na usługi – w 2020 r. w sumie 382 (71 proc.); w 2019 r. – 318 (70 proc.); w 2018 r. – 263 (62 proc.), a w 2017 r. – 213 (70 proc.). [...] Zamówienia na usługi udzielane w formule in-house dotyczyły, podobnie jak w latach ubiegłych, przede wszystkim odbioru odpadów komunalnych i usług z tym związanych. [...] Uwzględniając rodzaj zamawiającego, zdecydowana większość zawiadomień pochodziła od gmin (miast) oraz związków gmin – 262 zawiadomienia (administracja samorządowa gminna i jej jednostki organizacyjne – 256, związki międzygminne – 6)”*

---

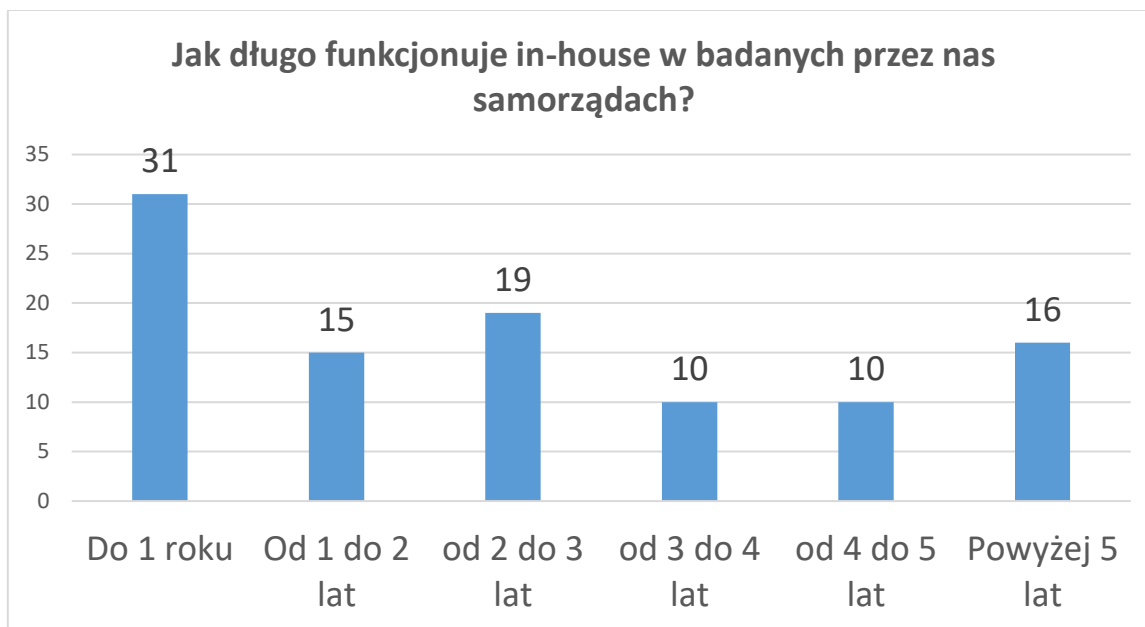
Mając na względzie te dane oraz zebrane przez nas materiały, szacujemy, że w Polsce na powierzenie zadania odbioru odpadów własnej spółce zdecydowało się do tej pory ok. 250-300 gmin.

Dlatego zdecydowaliśmy się sami sprawdzić w jak wielu samorządach działa in-house i od jak dawna. Z naszych ustaleń wynika, że gmin, które zdecydowały się powierzyć odbiór odpadów własnym spółkom w ostatnim roku zdecydowanie przybyło, co może świadczyć, że

---

<sup>12</sup> [https://www.uzp.gov.pl/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0009/51030/Sprawozdanie-Prezesa-Urzedu-Zamowien-Publicznych-z-funkcjonowania-systemu-zamowien-publicznych-w-2020-r.pdf](https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0009/51030/Sprawozdanie-Prezesa-Urzedu-Zamowien-Publicznych-z-funkcjonowania-systemu-zamowien-publicznych-w-2020-r.pdf)

zainteresowanie taką formą gospodarowania odpadami wzrasta. Na 100 przepytanych przez nas samorządów, u których funkcjonuje in-house w ponad 31 przypadkach zamówienie z wolnej ręki zostało zawarte w 2022 roku. W pozostałych przypadkach długość funkcjonowania in-house rozkłada się dość równomiernie, choć statystycznie przeważa liczba gmin, w których in-house działa od 2 do 3 lat (19 gmin) i od 5 lat wzwyż (16 gmin).



Do jakich wniosków mogą skłonić te wyniki? Analizując pozostałe okresy, w których na in-house decydowało się najczęściej samorządów, widać, że najczęściej takich rozwiązań wprowadzono 2-3 lata temu, gdy zaczął się upowszechniać model przekazywania odbioru odpadów spółkom wodociągowym. Podobnie duży wzrost zainteresowania in-house obserwowalny był tylko w pierwszym roku obowiązywania przepisów regulujących in-house. Z kolei największy wzrost z ostatnich miesięcy może sugerować, że wielu samorządowców upatruje we wprowadzeniu in-house szansy na zmniejszenie drastycznie rosnących kosztów gospodarki komunalnej. Z drugiej strony, prognozy potencjalnego rozkwitu in-house, póki co nie znajdują odzwierciedlenia w deklaracjach wielu gmin, które zapytaliśmy czy rozważają zlecenie zadania z wolnej ręki w najbliższej przyszłości. Na 113 odpowiedzi, które otrzymaliśmy taką chęć zadeklarowało 7 gmin<sup>13</sup>, co stanowi nieco ponad 6 proc.

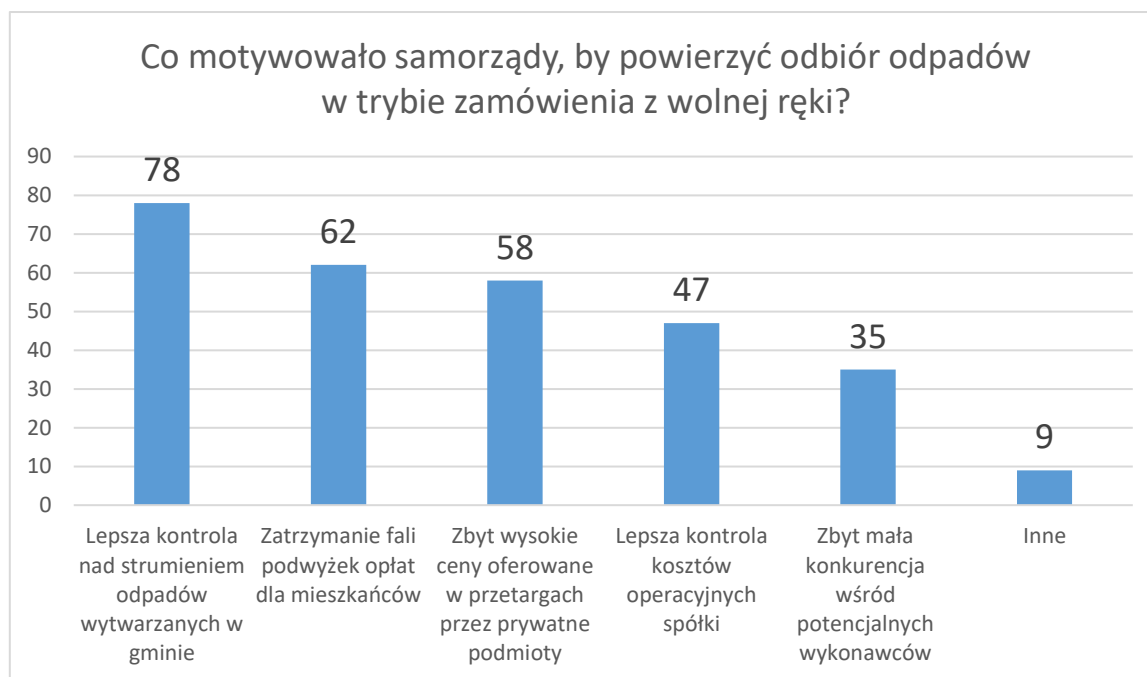
## 6. Motywacje gmin za wprowadzeniem in-house

Czym najczęściej kierują się gminy, które decydują się na in-house? Przejrzeliśmy listę najczęściej formułowanych argumentów przemawiających za wdrożeniem in-house i zapytaliśmy o nie samych zainteresowanych, by rozstrzygnąć, które z nich są najpopularniejsze. Pokazują one bowiem, jakie oczekiwania względem wprowadzenia in-house mają samorzady – na co liczą, czego się spodziewają, a pośrednio – jaki problem dotyczący odpadów doskwiera

<sup>13</sup> Chodzi konkretnie o gminy: Sztabin, Pielgrzymka, Przyrów, Nowy Dwór Mazowiecki, Widuchowa, Ruda Śląska, Męcinka



im najbardziej. Wyniki naszego badania pokazuje ankieta (pozwalała ona na wskazywanie wielu odpowiedzi. Najczęściej gminy wybierały z przygotowanej przez nas listy 2 argumenty).



### **6.1. Lepsza kontrola nad strumieniem odpadów wytwarzanych w gminie – 78 wskazań**

Była to najczęściej wymieniana odpowiedź. Co dokładnie się za nią kryje? Z analizy wypowiedzi samorządowców wyłaniają się dwie główne motywacje. Pierwsza to przeciwdziałanie powstawaniu tzw. dzikich wysypisk. Druga, to pilnowanie poziomów recyklingu, z których to gminy są ostatecznie rozliczane, na co składa się m.in. jakość selektywnej zbiórki czy ustalenie odpowiedniej częstotliwości odbioru odpadów. Najlepszym przykładem takiej argumentacji może być wypowiedź burmistrza gminy Mosina.

---

*- [...] Liczymy głównie na to, że uda nam się sprawniej zapanować nad gospodarowaniem odpadami na naszym terenie i że w niedalekiej przyszłości uda nam się pozbyć problemu dzikich wysypisk śmieci. Mam nadzieję, że usprawnimy wywóz odpadów z terenów zamieszkałych i niezamieszkałych oraz że osiągniemy dobre wskaźniki segregacji odpadów. Liczymy także na utrzymanie na niskim poziomie kosztów związanych z usługami odbioru i transportu odpadów oraz utrzymania instalacji PSZOK – tłumaczy Jerzy Ryś, burmistrz gminy Mosina.<sup>14</sup>*

---

### **6.2. Zatrzymanie fali podwyżek opłat dla mieszkańców – 62 wskazań**

Drugim najczęściej podnoszonym argumentem za wprowadzeniem in-house było wstrzymanie wzrostu kosztów gospodarki komunalnej, który w ostatnich latach szczególnie mocno dotknął

<sup>14</sup> Źródło: <https://master.tychy.pl/biblioteka/wp-content/uploads/2017/10/Przejlproc.C4proc.85d-Komunalny-nr-3-2017-3.pdf>

mieszkańców niemal wszystkich gmin w Polsce. Wynikał on z wielu czynników, m.in. zaostrzających się wymogów przeciwpożarowych, które wymusiły na wielu przedsiębiorcach kosztowne inwestycje, przez zachwianie rynku recyklingu na skutek chińskiego zakazu importu wybranych tworzyw sztucznych, po trudności z niewystarczającą mocą przerobową instalacji termicznego przekształcania odpadów, nadmiarem odpadów kalorycznych na rynku i brakiem strukturalnych reform tj. wdrożenie Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta. Splot tych czynników wpłynął na wzrost kosztów, które ponosiły nie tylko instalacje komunalne, ale również niemal wszyscy pozostali uczestnicy rynku. Zjawisko to znajduje też potwierdzenie w naszych ustaleniach dotyczących wysokości stawek w gminach (patrz. rozdział 12.3) i co ważne, w bardzo podobnym stopniu dotknęło samorządy z całego kraju, niezależnie jak organizowały odbiór, transport i zagospodarowanie odpadów na swoim terenie.

### **6.3. Zbyt wysokie ceny oferowane w przetargach przez prywatne podmioty – 58 wskazań**

Pokłosem wzrostu kosztów prowadzenia działalności, o którym pisaliśmy powyżej, jest nieuchronny wzrost oferowanych cen po stronie przedsiębiorców świadczących usługi odbioru odpadów. Należy dodać tu również rosnące wymagania gmin związane z przechodzeniem coraz większej liczby samorządów na pięcio-pojemnikowy sposób zbiórki odpadów, co wymusiło częstszy ich odbiór oraz wymogi zapisane w SWZ (m.in. pojazdy muszą spełniać normy euro) Nie bez znaczenia są też wzrosty kosztów pracy i paliwa. Z uzyskanych odpowiedzi wynika, że dla wielu samorządowców decyzja o powierzeniu zadania własnej spółce w trybie bezprzetargowym jawiła się jako szansa na uniezależnienie się od zbyt wysokich ofert składanych przez prywatnych przedsiębiorców.

---

*„Nie chcemy co dwa lata „bać się” otwierać przetarg na odbiór i transport odpadów i znowu być stawiani pod ścianą. Chcemy mieć realny wpływ na działania spółki w tym zakresie, aby nasi mieszkańcy nie musieli ponownie przeżywać podwyżki ceny o 50 proc., jak miało to miejsce po przetargu w 2020 r.” - mówi w rozmowie z DGP Mateusz Oszmaniec wiceburmistrz gminy Bytów<sup>15</sup>.*

---

### **6.4. Lepsza kontrola kosztów operacyjnych spółki – 47 wskazań**

Wielu samorządowców podkreślało też, że powierzenie zadania własnej spółce pozwala lepiej zapanować nad kosztami prowadzenia działalności. Częstym argumentem przemawiającym za in-house jest w tym przypadku brak marży, którą naliczają sobie prywatni przedsiębiorcy i fakt, że spółka gminna nie ma na celu zarabiać, a jedynie zabezpieczać konkretne potrzeby mieszkańców.

---

<sup>15</sup> Źródło: <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/8353031,in-house-odbior-odpadow-gmina-bytow-oszmaniec-stabilizacja-ceny.html>

## 6.5. Zbyt mała konkurencja wśród potencjalnych wykonawców – 35 wskazań

Jak wynika z nadesłanych odpowiedzi, wprowadzenie in-house jest przez wielu samorządowców postrzegane jako swoista ucieczka do przodu, czyli próba wcześniejszego uniknięcia sytuacji, gdy na rynku brakuje podmiotów gotowych podjąć się zadania. Na problem ten zwróciły nam uwagę m.in. gmina Bychawa i Lipsko. Ta pierwsza poinformowała nas, że "w 2017r. w postępowaniu przetargowym wpłynęło 2 oferty, w 2018r. wpłynęła 1 oferta. Druga odpowiedziała zaś, że „w przetargach startowała tylko 1 firma"

## 6.6. Inne – 9 wskazań

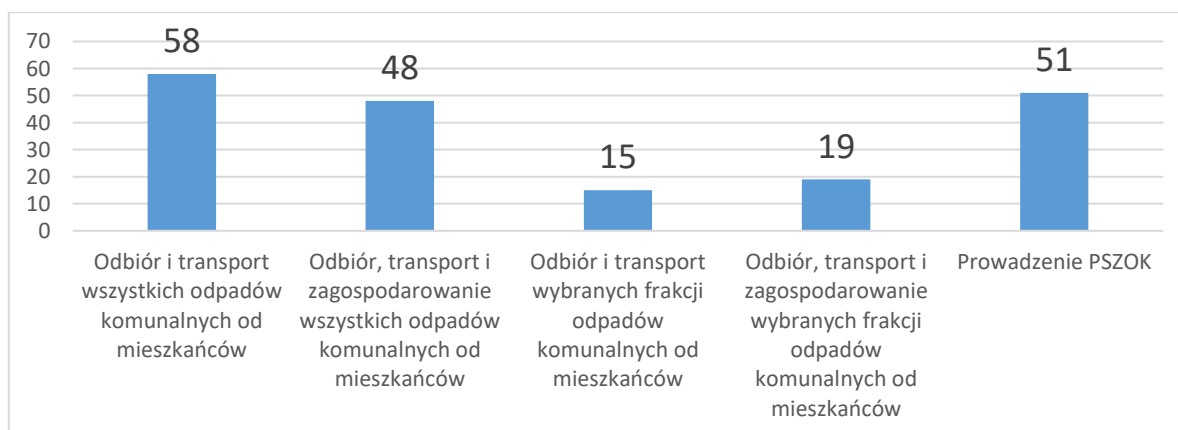
Gminy podawały też inne powody, dla których zdecydowały się wdrożyć in-house. Przykładem gmina Suchy Las, która wymieniła następujące powody przemawiające za wprowadzeniem in-house: „Obsługa nieruchomości zamieszkałych przez spółkę komunalną od 2014 roku, wysoki poziom świadczonych usług, łatwość w wyposażeniu nieruchomości w pojemniki i worki (dostarczane w ramach opłaty za gospodarowanie odpadami), wieloletnia bezproblemowa współpraca Spółki z Urzędem Gminy, bardzo dobra znajomość gminy oraz rynku odpadowego.” Często podnoszonym argumentem jest też zapewnienie zatrudnienia mieszkańcom gminy.

# Część II

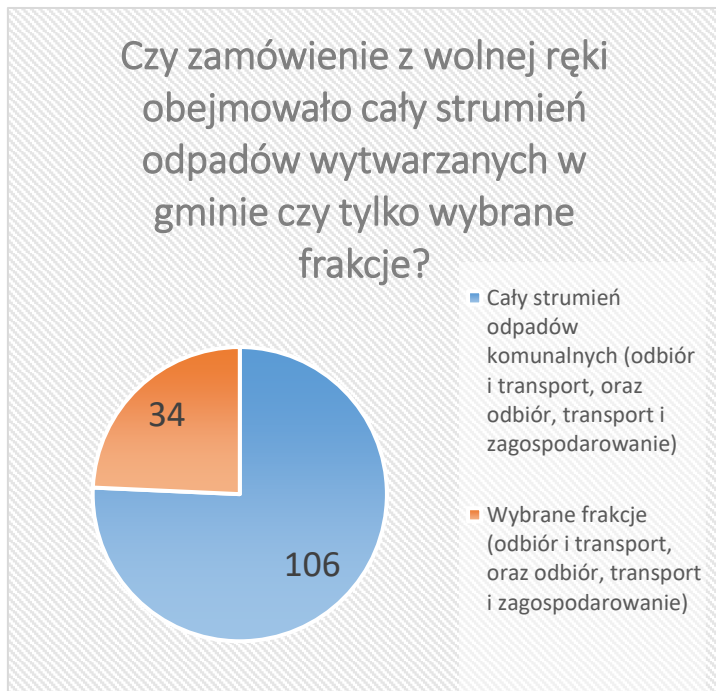
## In-house od kuchni

### 7. Jakie zadania powierzono gminnym spółkom?

Zapytaliśmy gminy jakie zadania postanowiły powierzyć swoim spółkom i przygotowaliśmy 5 odpowiedzi, z których samorzady mogły wybrać. Chcieliśmy sprawdzić czy gminy zlecały spółkom odbiór i transport wszystkich czy tylko wybranych frakcji odpadów (poprosiliśmy o uszczegółowienie jakie są to odpady), a także czy usługa dotyczyła również zagospodarowania tych frakcji. Piątą odpowiedzią, którą gminy mogły wybrać niezależnie od poprzednich, była kwestia prowadzenia PSZOK-u. Na te pytania odpowiedzi udzieliły wszystkie przepytane przez nas gminy, często zaznaczając dwie odpowiedzi. Wyniki przedstawia grafika poniżej.



Widać wyraźnie, że gminy zdecydowanie częściej przekazywały spółkom zarządzanie całym strumieniem odpadów komunalnych wytwarzanych w gminie, nie rozdrabniając się na poszczególne frakcje. Sytuacja, w której odbiór części odpadów byłby pozostawiony innym podmiotom, a nie w całości przekazany gminnej spółce, zdarzała się prawie 3-krotnie rzadziej, niż przekazanie całego strumienia (106 wskazań dla „wszystkich” odpadów w porównaniu do 34 wskazań dla „wybranych frakcji”). Obrazuje to grafika obok.



O jakich „wybranych” frakcjach mowa? Część gmin, mimo naszych próśb o np. podanie kodów odpadów, nie sprecyzowała, jakie konkretne rodzaje odpadów były odbierane przez spółkę. Przytaczamy jednak informacje, które udało się nam uzyskać od 10 gmin<sup>16</sup>, które w pełni odpowiedziały na nasze pytania. Jak wynika z ich odpowiedzi, „odbiór wybranych frakcji” często okazuje się iluzoryczny, bo w większości przypadków gminy odbierały od mieszkańców praktycznie wszystkie selektywnie zbierane frakcje. Najlepiej obrazuje to przykład gminy Gryfino, która powierzyła spółce odbiór frakcji o kodach:

- **20 03 01** - niesegregowanie (zmieszane) odpady komunalne,
- **15 01 01** – opakowania z papieru i tektury,
- **15 01 06** – zmieszane odpady opakowaniowe,
- **15 01 07** – opakowania ze szkła,
- **20 01 01** – papier i gazety,
- **20 02 01** – odpady ulegające biodegradacji,
- **20 03 07** – odpady wielkogabarytowe.

Bardzo podobnych odpowiedzi udzieliły też pozostałe gminy: Chełmek, Elbąg, Gryfino, Czersk, Zaleszany i Strawczyn. Są jednak wyjątki. Jednym z nich jest gmina Luboń, w której powierzono samorządowej spółce odbiór, transport i zagospodarowanie wszystkich frakcji odpadów za wyjątkiem niesegregowanych odpadów komunalnych (20 03 01). Wyjątkiem jest też gmina Oborniki Śląskie, która powierzyła odbiór wyłącznie odpadów ulegających biodegradacji (20 02 01) i niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych (20 03 01). Podobnie uczyniła gmina Świerzawa, która poza wyżej wymienionymi odbiera również odpady wielkogabarytowe (20 03 07).

<sup>16</sup> Pełnych odpowiedzi udzieliło jedynie 10 spośród 34 gmin, które podały, że zleciły odbiór i transport lub odbiór, transport i zagospodarowanie wybranych frakcji.

Warto zwrócić też uwagę, że ponad połowa gmin zdecydowała się na przekazanie spółce gminnej nie tylko odbiór i transport (a często też zagospodarowanie odpadów), ale również prowadzenie PSZOK-u.

## **8. Sposób organizacji in-house – powołanie nowej spółki**

Umożliwienie samorządom korzystania z in-house'u i zwolnienie z obowiązku przeprowadzania przetargów wywołuje sprzeciw przedsiębiorców z branży, którzy spodziewają się, że gminy będą udzielać zamówień tylko swoim spółkom w ramach in-house'u. Jednym z częściej podnoszonych argumentów przeciwko takiemu rozwiązaniu jest kwestia kosztów, które nowopowstałe – utworzone tylko na potrzeby realizacji konkretnego zadania – spółki muszą najpierw ponieść, by móc w ogóle świadczyć usługi wcześniej wykonywane przez podmioty prywatne.

### **8.1. Wątpliwości prawne**

Poza aspektem finansowym wzbudza to również wątpliwości prawne. Zdaniem przedsiębiorców trudno bowiem argumentować, że spółka miejska jest gotowa pełnić zadanie, jeżeli dopiero musi zaopatrzyć się w pojazdy niezbędne, by świadczyć usługi, zatrudnić ludzi i zorganizować całą logistykę. Stanowisko przedsiębiorców wybrzmiało w trakcie jednej z najbardziej komentowanych spraw dotyczących in-house, która była rozpatrywana przez KIO. Mowa o odwołaniach przedsiębiorców z Warszawy z 2022 r., którzy zarzucili stołecznemu ratuszowi, że wytypowane przez nich do zlecenia z wolnej ręki Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania nie ma możliwości samodzielnego świadczenia usługi transportu odpadów do instalacji lub stacji przeładunkowych wskazanych przez Zamawiającego, przede wszystkim z uwagi na braki techniczne i kadrowe. Zdaniem odwołujących nie było więc możliwe, by MPO osobiście wykonało wszystkie części zamówienia, które dotyczą głównego przedmiotu zamówienia.

Stanowisko to podzieliło KIO w wyroku z 16 maja 2022 r. (sygn. akt połączonych spaw: KIO 561/22, KIO 563/22, KIO 573/22, KIO 574/22, KIO 575/22, KIO 577/22, KIO 579/22, KIO 581/22, KIO 587/22, KIO 892/22), wskazując, że „w sytuacji gdy zamawiający ma świadomość potrzeby zabezpieczenia usługi transportowej umowami zawieranymi z podmiotami zewnętrznymi, decyzja o wyborze formuły in-house do wykonania zadania własnego gminy nie może być uznana za dopuszczalną.” Stanowisko to potwierdził również Sąd ds. Zamówień Publicznych w wyroku z 19 października 2022 r., sygn. akt Zs XXIII 98/22, który w ustnych motywach rozstrzygnięcia wskazał m. in., że zamówienia in-house (a więc „w domu”) ze swej istoty wymagają posiadania zasobów umożliwiających realizację zamówienia i jest to zasada systemowa. Podobny pogląd prezentował też Urząd Zamówień Publicznych w komentarzu do PZP. Podkreśla w nim, że „aby uzyskać zamówienie wewnętrzne, podmiot otrzymujący zamówienie musi dysponować zasobem do jego realizacji, zamawiający zaś udzielający takiego zamówienia musi mieć świadomość, że podmiot podległy jest zdolny do wykonania takiego zamówienia i takie zamówienie wykona. Jeśli zarówno zamawiający, jak i kontrolowane przez niego podmioty nie dysponują zasobami pozwalającymi na wykonanie zamierzenia, takie zamierzenie powinno być zlecane na zewnątrz w formie zwykłego zamówienia publicznego.”

## 8.2. Wyniki ankiety wśród gmin – wstępne wnioski

Dlatego postanowiliśmy sprawdzić jak często samorządy, które zdecydowały się na in-house postanowiły powołać nowe spółki. Pytaliśmy również jak wyglądały początki ich funkcjonowania – czy były dofinansowywane na start przez samorząd, jak wysoki był ich kapitał zakładowy i czy korzystały z jakichkolwiek dotacji lub dofinansowań.

Co wynika z odpowiedzi samych gmin? Na 100 przepytanych samorządów w 15 gminach powołano nowe spółki na potrzeby świadczenia usługi objętej in-house. Uwzględniamy tu również przypadki połączenia dwóch już funkcjonujących spółek (gmina Sulecin), powołanie spółki-córki na podstawie funkcjonującego już zakładu komunalnego (gmina Władysławowo), przekształcenie istniejącej spółki (gmina Gdańsk) czy „utworzenie spółdzielni socjalnej” (gmina Kępice). W odpowiedziach znajdowały się też przypadki trudne do jednoznacznej klasyfikacji, które zostały wyłączone ze statystyk (potraktowane jako odpowiedzi „NIE”) lub takie, w których powołanie spółki nastąpiło np. rok wcześniej, niż wprowadzenie in-house. Chodzi o gminy:

- **Zaleszany** (in-house obowiązuje tam od 01.02.2017 r.) – *„Spółka powstała na podstawie Uchwały Nr XIV/137/2015 Rady Gminy w Zaleszanych z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie likwidacji zakładu budżetowego o nazwie „Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej w Zaleszanych z/s w Dzierdziówce w celu jego przekształcenia w spółkę prawa handlowego”*  
→ odrzucone, ponieważ przekształcenie zakładu nastąpiło prawie 1,5 roku przed rozpoczęciem funkcjonowania in-house w gminie.
- **Rozogi** (in-house obowiązuje tam od 2017 r.) – *„W 2016 r. Zakład Komunalny przekształcił się w spółkę komunalną i wykonuje zadania gminy. Przy przekształcaniu w spółkę Gmina wniosła aportem nieruchomości niezbędne do prowadzenia działalności spółki.”*  
→ odrzucone, bo przekształcenie nastąpiło rok przed rozpoczęciem funkcjonowania in-house w gminie.
- **Jodłowa** (in-house obowiązuje tam od 10.01.2022 r.)  
→ odrzucone z powodu wykluczających się informacji: z jednej strony gmina zapewnia, że powołała nową spółkę specjalnie na potrzeby in-house, z drugiej strony do utworzenia spółki doszło ponad rok przed rozpoczęciem in-house (spółka została utworzona 31.12.2020 r.)
- **Lipisko** (in-house obowiązuje tam od 01.09.2019) – *„Zadanie to zostało powierzone Samorządowemu Zakładowi Budżetowemu Usług Komunalnych w Lipsku przekształconemu w jednoosobową spółkę z o.o. [...] Gmina powołując spółkę w maju 2019r. nie kierowała się wyłącznie powierzeniem jej zadania odbioru odpadów w trybie zamówienia in – house”* → odrzucone z powodu wytłumaczenia samorządu

### 8.3. Z jakimi wiązało się to kosztami?

Jednym z częściej podnoszonych argumentów przeciwko takiemu rozwiązaniu jest kwestia kosztów, które nowopowstała spółka musi ponieść, by móc świadczyć usługi wcześniej wykonywane przez podmioty prywatne. Dlatego też zdecydowaliśmy się sprawdzić jak to rzeczywiście wygląda. Zapytaliśmy gminy jak wysoki był kapitał zakładowy nowopowstałych spółek i czy gminy dofinansowały je na początku działalności, a jeżeli już, to w jakiej kwocie. Spośród 15 gmin, które zdecydowały się na powołanie własnej spółki odpowiedzi udzieliło nam 8 jednostek. Wyniki przedstawia poniższa tabela.

Nr	Nazwa gminy	Kapitał zakładowy	Wysokość dofinansowania	Informacje dodatkowe
1.	Strawczyn	5000	Brak odpowiedzi	
2..	Kolbuszowa	2 467 000 zł	2 467 000 zł, 1 935 007 zł	1 935 007 zł – „rozbudowa infrastruktury wodno-ściekowej w gminie”
3.	Kepice	Brak odpowiedzi	500 000 zł	„spółdzielnia korzysta z dotacji z OWES na utworzenie miejsc pracy łącznie 500 000,00 zł”
4.	Bierutów	100 000 zł	100 000 zł	
5.	Gdańsk			
6.	Elbląg	2 369 000 zł	Brak odpowiedzi	„Gmina objęła udziały w kapitale zakładowym o wartości 1 185 000, 00 zł w zamian za aport o wartości 1 185 131,00 zł”
7.	Międzychód	33 612 000 zł	150 000 zł	
8.	Ostrołęka	50 000	1 100 000 zł	
9.	Wielbark	5000	Brak odpowiedzi	
10.	Sulecin	Brak odpowiedzi	Brak odpowiedzi	
11.	Wiśniew	350 000	Brak odpowiedzi	
12.	Kolbudy	50 000	410 000 zł (2017), 415 454 zł (2019)	
13.	Paczków	448 700,00 zł	20 000 zł	
14.	Baranowo	350.000,00 zł	200 000 zł	„Kapitał zakładowy wynosił 150.000,00 zł, następnie został zwiększony do kwoty 350.000,00 zł.”
15.	Władysławowo	Brak odpowiedzi	Brak odpowiedzi	

### 8.4. Jak wiele samorządów dopłacało do działalności spółek?

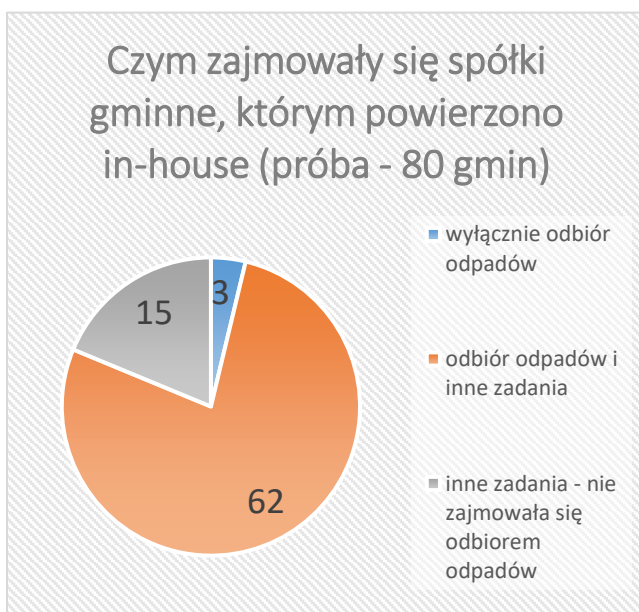
W ankiecie rozesłanej do samorządów zadaliśmy również pytanie „Czy spółka, której powierzono zamówienie na odbiór odpadów komunalnych korzystała z dotacji? Jeśli tak, jaka była kwota dotacji w poszczególnych latach i na jaki cel?”. Odpowiedzi twierdzące uzyskaliśmy od 5 spośród 100 gmin. Przedstawiamy je w tabeli poniżej.

Nr	Nazwa gminy	Od kiedy funkcjonuje tam in-house?	Dopłata	Informacje dodatkowe
1.	Zagórz	01.01.2021	208 854,24 ZŁ (2021 r.)	Dopłata do taryfy za ścieki
2.	Tarnowo Podgórze	2018 r.	19 842 418,67 zł	Rozbudowa i modernizacja oczyszczalni ścieków ze środków NFOŚiGW
3.	Choszczno	2022	21 649 768,14 zł, 1 341 705,43 zł	Rozbudowa systemu wodociągowo-kanalizacyjnego w Gminie Choszczno 2016-POiŚ 2014-2021,

				Budowa Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych w m. Choszczno, 2018- POIiŚ 2014-2021
4.	Cieszanów <sup>17</sup>	01.01.2022	567 403,94 zł (2018 r.)	Budowa Punktu Selektywnego Odbioru Odpadów Komunalnych w Gminie Cieszanów
5.	Lwówek	01.03.2017	819 081,66 zł (2018)	Budowa kanalizacji sanitarnej Gminy Lwówek, miejscowość Zębowo, dofinansowanie z Funduszy Europejskich

## 9. Sposób organizacji in-house – powierzenie zadania już istniejącym spółkom

Zdecydowana większość badanych samorządów zdecydowało się powierzyć zadania już istniejącym spółkom, które wcześniej wykonywały w gminie inne zadania. Na 100 samorządów takie rozwiązanie zastosowano w 81 gminach, przy czym jedna gmina udzieliła niepełnej odpowiedzi i została wyłączona z dalszych analiz. Tym sposobem pozostało 80 gmin, z których zdecydowana większość (62 jednostki) powierzyła zadanie spółkom zajmującym się odbiorem odpadów i innymi zadaniami (dokładna rozpiska jakie są to zadania znajduje się w dalszej części analizy). Z kolei prawie co piąta gmina (a dokładniej ok. 18,7 proc.) zleciło zadanie odbioru odpadów spółkom, które wcześniej w ogóle nie zajmowały się odbiorem odpadów. Zaledwie 3 spośród 80 gmin powierzyło zadanie spółkom, które zajmowały się wyłącznie odbiorem odpadów. Wyniki te przedstawia poniższy wykres.



Postanowiliśmy wnikliwiej przyjrzeć się otrzymanym odpowiedziom i pogrupować wymienione przez gminy „inne zadania”, które wcześniej wykonywały ich spółki. Z zestawienia wykluczaliśmy tylko 3 gminy, które jednoznacznie odpowiedziały, że spółki zajmowały się wyłącznie odbiorem odpadów. Warto też zaznaczyć, że większość gmin wymieniała więcej, niż jedno zadanie.

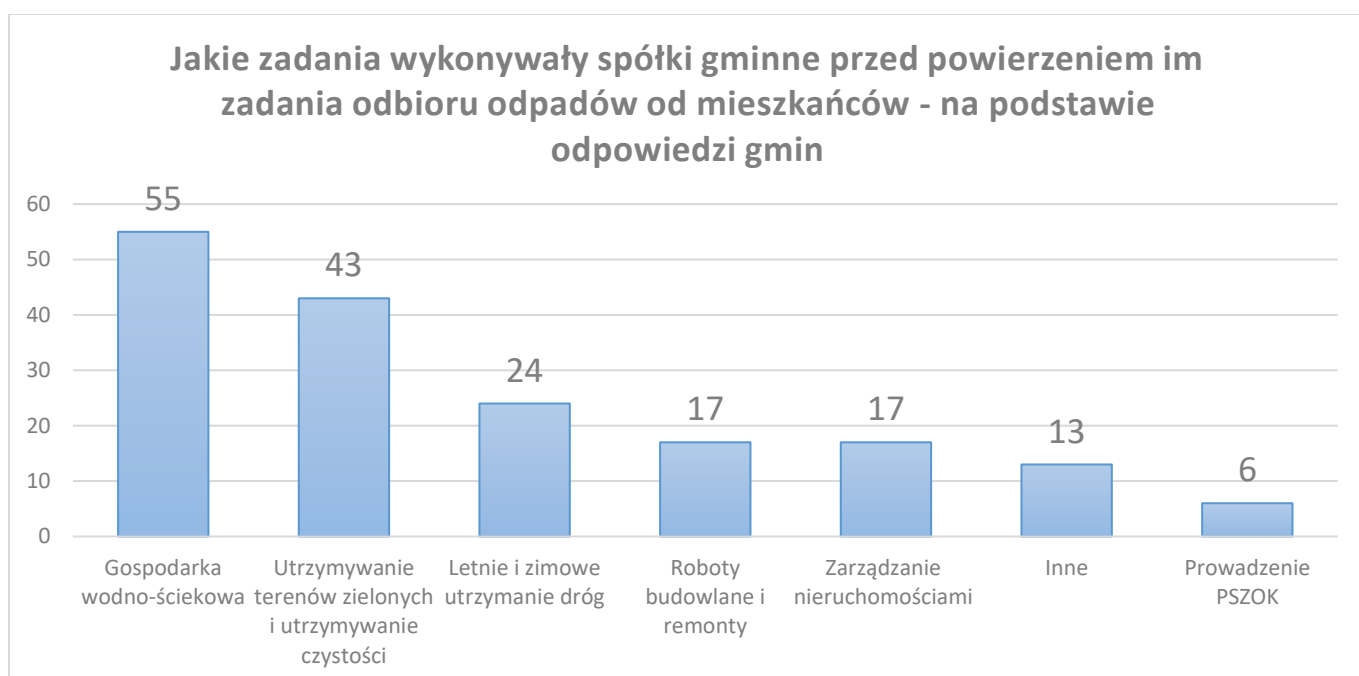
Zdecydowanie najczęściej powtarzającą się odpowiedzią była „gospodarka wodno-ściekowa”, którą 79 przepytanych samorządów wskazało ponad 55 razy. W

tej kategorii umieściliśmy kilka różnych odpowiedzi, tj. „utrzymywanie i eksploatacja sieci wodociągowo-kanalizacyjnej”, „zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków komunalnych”, „wywóz nieczystości płynnych”, „zarządzanie infrastrukturą wodno-ściekową” itd.

<sup>17</sup> Gmina wydała 567 tys. na budowę PSZOK, ale w 2018 r., czyli na 4 lata przed wprowadzeniem przez nią in-house. Z tego też powodu należy uznać ten przykład za niereprezentatywny i wykluczyć z dalszej analizy.



Drugą najczęstszą odpowiedzią było „utrzymywanie terenów zielonych” – było to 43 wskazań. Do tej grupy zaliczyliśmy również szeroko rozumiane „utrzymywanie czystości”, w tym np. opróżnianie koszy ulicznych. Na trzecim miejscu uplasowało się letnie i zimowe utrzymanie dróg (24 odpowiedzi), a później również roboty budowlane i remonty (w tym np. naprawa nawierzchni ulic lub remonty mienia komunalnego – 17 wskazań. Równie często wymieniano też „zarządzanie nieruchomościami” (w tym np. cmentarzem komunalnym) i „gospodarkę mieszkaniową”, pod którą najczęściej kryło się gospodarowanie mieszkaniami komunalnymi lub budynkami administracji. Wiele innych zadań zostało zagregowanych w grupie „inne”, do której zaliczyliśmy 13 różnych odpowiedzi, takich jak: zagospodarowanie bioodpadów, prowadzenie strefy płatnego parkowania, gospodarka cieplna, wyłapywanie i czasowe przetrzymywanie bezpańskich psów, komunikacja miejska, działalność usługowa związana z leśnictwem. Na koniec warto odnotować, że 6 gmin wymieniło też prowadzenie PSZOK jako jedno z zadań, którym wcześniej zajmowały się spółki. Wszystkie wyniki prezentuje poniższa tabela.



## 10. Czy gminy korzystały z dostępnych narzędzi optymalizacji gospodarki odpadami?

Gminy mogą dziś stosować różne instrumenty prawne, by optymalizować gospodarkę odpadami na swoim terenie, w tym jeżeli chodzi o przedmiot zamówienia. Przykładowo:

### 10.1. Kształtowanie postanowień SWZ poprzez opis przedmiotu zamówienia, warunki udziału w postępowaniu, podstawy wykluczenia

PZP daje zamawiającym szereg wytycznych co do kształtowania opisu przedmiotu zamówienia. Zgodnie z art. 99 ust. 1 PZP przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. To w jaki sposób zamawiający opíše przedmiot zamówienia będzie miało wpływ na cenę oferty.

Każdy dodatkowy obowiązek po stronie wykonawcy będzie przez niego wyceniony, podobnie jak wszelkie ryzyka umowne (kary umowne, sposób skonstruowania klauzuli waloryzacyjnej etc.), dlatego tak istotne jest aby zamawiający konstruował SWZ w sposób przemyślany i racjonalny. Kształtowanie postanowień SWZ stanowi więc nie tylko obowiązek zamawiającego, ale jest jednocześnie potężnym narzędziem służącym optymalizacji systemu gospodarki odpadami na terenie danej gminy.

---

*W ramach postępowań in-houseowych częstą praktyką jest porównywanie cen oferowanych przez spółki komunalne (którym powierza się in-house) z cenami oferowanymi przez podmioty prywatne. W tym porównaniu pomija się jednak zakres obowiązków wynikających z tych umów (np. mniejszy zakres obowiązków umownych po stronie spółki komunalnej – takim przykładem jest gmina Bytów, czy miasto Kalisz, które powierzając odbiór odpadów swoim spółkom wodociągowym zmniejszyły ich zakres obowiązków – Tomasz Miś, radca prawny, kancelaria ORSO*

---

## **10.2. Dialog techniczny lub wstępne konsultacje rynkowe**

Zamawiający, przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia, może przeprowadzić wstępne konsultacje rynkowe w celu przygotowania postępowania i poinformowania wykonawców o swoich planach i wymaganiach dotyczących zamówienia. Prowadząc konsultacje rynkowe, zamawiający może w szczególności korzystać z doradztwa ekspertów, władzy publicznej lub wykonawców. Doradztwo to może być wykorzystane przy planowaniu, przygotowaniu lub przeprowadzaniu postępowania o udzielenie zamówienia, pod warunkiem że nie powoduje to zakłócenia konkurencji ani naruszenia zasad równego traktowania wykonawców i przejrzystości.

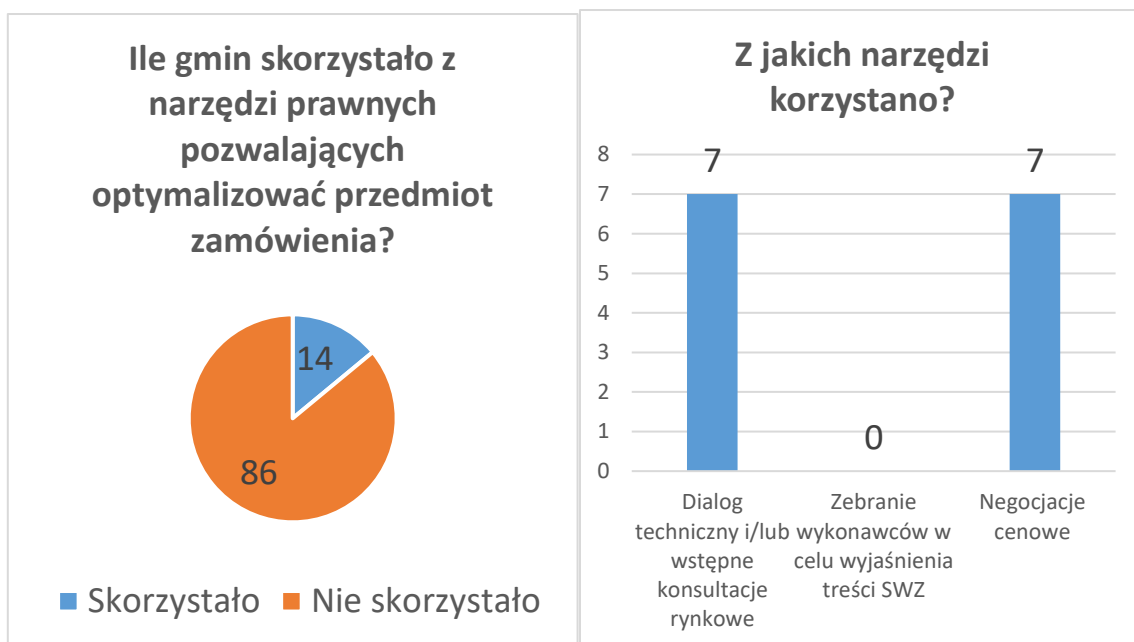
## **10.3. Zebranie wykonawców/wyjaśnienia treści SWZ**

Jest to instytucja służąca wyjaśnieniu, ale również dostosowaniu/zmianie SWZ już po wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia. Wykonawcy składają wnioski o wyjaśnienie SWZ, a zamawiający – o ile wniosek został złożony w terminie – ma obowiązek udzielić na niego odpowiedzi. W tym aspekcie bardzo dużo zależy od podejścia samego zamawiającego, który może zweryfikować swoje spojrzenie na SWZ albo pozostać przy pierwotnych postanowieniach. Należy jednak pamiętać, że jednym z elementów wpływających na ceny ofert jest wycena ryzyka - jeżeli wykonawca ma zawrzeć umowę zawierającą znaczne ryzyka (np. w zakresie kar umownych, niepewności co do wielkości przedmiotu zamówienia, który może zmieniać się w czasie, braku lub niedostatecznej waloryzacji wynagrodzenia), z pewnością uwzględni te ryzyka w cenie oferty (oferta będzie wyższa niż w sytuacji, w której tych ryzyk nie trzeba kalkulować).

## **10.4. Odpowiedzi gmin**

Przeważająca większość samorządów, które zdecydowały się powierzyć odbiór odpadów własnej spółce w trybie in-house nie korzystało z dostępnych narzędzi prawnych

pozwalających optymalizować zamówienie. Pozytywnie na nasze pytania odpowiedziało 14 spośród 100 gmin<sup>18</sup>.



Najczęściej samorządowcy odpowiadali, że prowadzili dialog techniczny i/lub wstępne konsultacje rynkowe. Takie odpowiedzi wskazało 7 gmin. Wiele gmin wymieniło też inne, niż wskazane przez nas, działania, przede wszystkim „negocjacje cenowe z wykonawcą” – również było to 7 wskazań. Część gmin wymieniała jednocześnie dwa narzędzia – były to Solec Kujawski i Paczków. Obie gminy prowadziły dialog techniczny/wstępne rozpoznanie rynku, ta pierwsza dodatkowo negocjacje z wykonawcą, a druga optymalizowała trasy poprzez „dokładne sprawdzanie tras odbioru odpadów przez śmieciarki”.

Wiele działań wymieniła gmina Boguchwała: „*Dokonano badania możliwości zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb z wykorzystaniem zasobów własnych Zamawiającego. Dokonano analizy pod kątem możliwości uwzględnienia aspektów społecznych, środowiskowych lub innowacyjnych zamówienia, biorąc pod uwagę specyfikę przedmiotu zamówienia, wartość zamówienia, czas realizacji oraz warunki wykonania zamówienia. Dokonano identyfikacji i analizy ryzyk związanych z postępowaniem o udzielenie i realizacją zamówienia.*” – na potrzeby niniejszego opracowania zostały one zakwalifikowane jako dialog techniczny i wstępne konsultacje rynkowe.

Żaden z badanych przez nas samorządów nie zdecydował się na zebranie wykonawców w celu wyjaśnienia treści SWZ.

<sup>18</sup> Ponadto jedna gmina (Suchy Las) odpowiedziała, że „*na bieżąco prowadzone są konsultacje ze Spółką dotyczące cen odpadów na poszczególnych instalacjach i wysokości kosztów funkcjonowania systemu*”. Przykład ten został odrzucony jako niereprezentatywny dla „innych instrumentów prawnych”, bo opisuje praktykę, którą uznać należy za powszechną i niezbędną dla prowadzenia działalności.

---

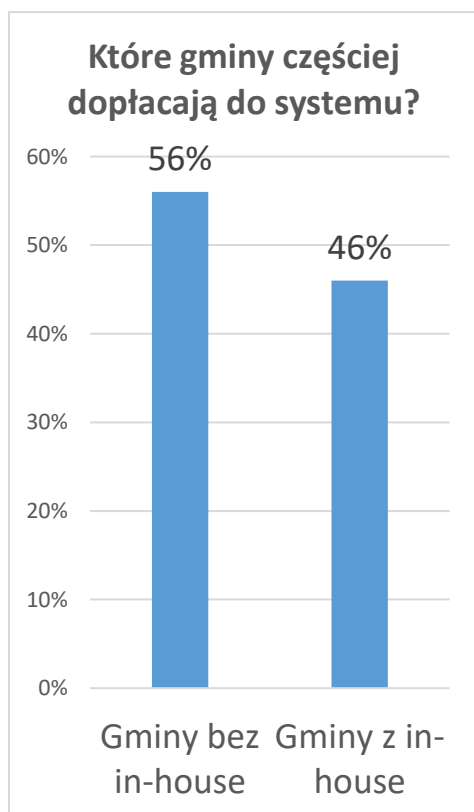
Z danych wynika jednoznacznie, że gminy nie stosują przewidzianych w PZP możliwości do efektywnego opisanie przedmiotu zamówienia. Są to rozwiązania, które nie są kosztowne (jak przeprowadzenie in-house), ale mogą dać duże efekty optymalizacyjne. Dobre przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zwraca się z nawiązką na etapie składania ofert, a następnie realizacji umowy. Wstępne konsultacje rynkowe mogą być użytecznym i prostym narzędziem, efektywniejszym niż udzielenie zamówienia swojej spółce komunalnej, która nie realizowała wcześniej zadań związanych z gospodarką odpadami. Problemem jest tu również brak współpracy publiczno-prywatnej wynikający z braku zaufania do strony publicznej. Wykonawcy często obawiają się, że konsultacje będą służyły wyłącznie wyciągnięciu od nich informacji, które zostaną następnie wykorzystane do przeprowadzenia in-house. Tymczasem to właśnie współpraca dwóch stron może dać najlepsze efekty pod kątem optymalizacji systemu gospodarki odpadami. – *Tomasz Miś, radca prawny, kancelaria ORSO.*

---

## *Część III*

### *Porównanie gmin z in-house do okolicznych*

#### 11. Jak wiele gmin dopłaca do niebilansującego się systemu komunalnego?



Jednym z fundamentalnych filarów zdrowej gospodarki komunalnej jest zasada samobilansowania się systemu odpadowego z opłat ponoszonych przez mieszkańców. Trudno byłoby dziś znaleźć eksperta czy praktyka, który nie podpisałby się pod tym stwierdzeniem. Pytaniem pozostaje jak wiele gmin rzeczywiście zdaje ten egzamin? Jak wiele gmin na tyle dobrze skalibrowało stawki, dopracowało mechanizmy ściągania należności i zoptymalizowało koszty, by świadczyć usługi odbioru i zagospodarowania odpadów na wysokim poziomie, nie drenując przy tym kieszeni mieszkańców?

Pytania są zasadne, bo nie jest też żadną tajemnicą, że wiele gmin regularnie odnotowuje straty i łąta dziury w systemie środkami z innych źródeł, co od lat wzbudzało wiele wątpliwości i było jedną z najbardziej niedoprecyzowanych kwestii w przepisach (więcej o tym czytaj w rozdziale 11.1. „Finansowanie systemu – wątpliwości, praktyka, sytuacja dziś”, str. 24).

Postanowiliśmy sprawdzić jak częsta jest to praktyka, a także gdzie i kiedy występowała najczęściej, porównując sytuację w dwóch różnych modelach organizacji systemu: przy wyłonieniu wykonawców w drodze przetargu i w formule bezprzetargowej, w oparciu o własną spółkę.

### 11.1. Finansowanie systemu – wątpliwości, praktyka, sytuacja dziś

Finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi od lat było kwestią sporną. Z art. 6r ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie (dalej u.c.p.g) wynika, że z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu, które obejmują koszty:

- 1) odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych;
- 2) tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
- 3) obsługi administracyjnej tego systemu;
- 4) edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi.

Ponadto, zgodnie z art. 6r ust. 1aa tejże ustawy środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Tak ukształtowane przepisy od lat wywoływały jednak wątpliwości, na ile wprowadzają one zakaz dopłacania do systemu ze środków innych niż pozyskane z opłat. Rozbieżne stanowiska w tej kwestii zajmowali nie tylko sami samorządowcy, ale również regionalne izby obrachunkowe. Odmienne poglądy prezentowało nawet samo ministerstwo, czego przykładem mogą być dwie odpowiedzi na interpelacje poselskie (nr 24000 z 16 lipca 2018 r. i nr 33395 z 20 sierpnia 2019 r.). W tej pierwszej czytamy, że „system powinien być odpowiednio zbilansowany, aby gmina nie musiała do niego dopłacać”. Z kolei w drugiej zaznaczono, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawiera przepisów zakazujących ewentualnego dofinansowania systemu z innych środków własnych, co potwierdzałyby m.in. stanowiska RIO w Kielcach (wyjaśnienie z 5 lutego 2018 r., znak: WI-44/430/2018) oraz w Olsztynie (pismo z 28 listopada 2017 r., znak RIO.1 i 1.072-127/2017). Jeszcze inne stwierdzenia padły zaś w komunikacie wydanym przez MKiŚ 30 marca 2021 r., w którym możemy przeczytać, że „dopłacanie do tego systemu z innych środków gminy nie powinno mieć miejsca i może zostać uznane za dopuszczalne jedynie w sytuacji wyjątkowej, przejściowej”.

Problem ten miał wymiar czysto praktyczny: przyzwolenie na dopłaty oznaczałoby, że gminy mogłyby ukrywać prawdziwe koszty systemu poprzez finansowanie go z innych środków, jednocześnie sztucznie utrzymując opłaty na poziomie akceptowanym przez mieszkańców. Takie obawy wyrażała duża część branży odpadowej, z samorządowcami na czele, co najdobitniej obrazuje argumentacja przedstawiona w jednej z interpelacji poselskich<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Interpelacja Posła Przemysława Kopeskiego z 4 listopada 2021 (nr 28023)

skierowanych do Ministerstwa Klimatu i Środowiska w trakcie prac nad nowelizacją ustawy, która ostatecznie została przyjęta i „doprecyzowała” niejednoznaczne przepisy.

---

„Samorządowcy wskazują m.in. na to, że możliwość dopłacania, szczególnie gmin wiejskich, do systemu gospodarki odpadami może negatywnie wpłynąć na perspektywy rozwojowe samorządów. Należy zwrócić uwagę na fakt, że budżety samorządów wiejskich mogą być zbyt skromne, aby bez negatywnych skutków zrealizować dopłaty. Niemniej pod presją mieszkańców chcących zmniejszenia opłat za odbiór odpadów gminy będą zmuszane dopłacać do systemu kosztem bieżących inwestycji rozwojowych w postaci rewitalizacji dróg i chodników, infrastruktury gminnej czy wspieraniem lokalnego systemu oświaty. Takie rozwiązanie może mieć więc niewiele wspólnego z kwestią dobrowolności dopłacania gmin do systemu gospodarki odpadami. Należy podkreślić, że zniesienie zasad związanych z samobilansowaniem się gminnych systemów zarządzania odpadami miało pierwotnie na celu uchronić mieszkańców przed nadmiernym wzrostem cen za gospodarowanie odpadami, jednak zdaniem lokalnych władz ostatecznie koszty i tak poniosą pośrednio obywatele”.

---

Wątpliwości te przecięła wchodząca w życie z dniem 23 września 2021 r. nowelizacja<sup>20</sup> zmieniająca zasady finansowania systemu gospodarki odpadami. Do art. 6r u.c.p.g. dodano wówczas obowiązujący do dzisiaj ust. 2da. Zgodnie z nim rada gminy może postanowić, w drodze uchwały, o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku gdy:

- 1) środki pozyskane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi są niewystarczające na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym kosztów, o których mowa w art. 6r ust. 2-2c u.c.p.g, lub
- 2) celem jest obniżenie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi pobieranych od właścicieli nieruchomości.

Warto tu przytoczyć również odpowiedź wiceministra klimatu i środowiska Jacka Ozdoby na interpelację z 4 listopada 2021 (nr 28023), w której czytamy, że „[...] Powyższy przepis dodano w celu ostatecznego przesądzenia, że gminy mogą dopłacać z innych środków własnych do systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, co już wcześniej miało miejsce, gdyż mogły one dopłacać np. ze środków pochodzących ze sprzedaży surowców wtórnych”.

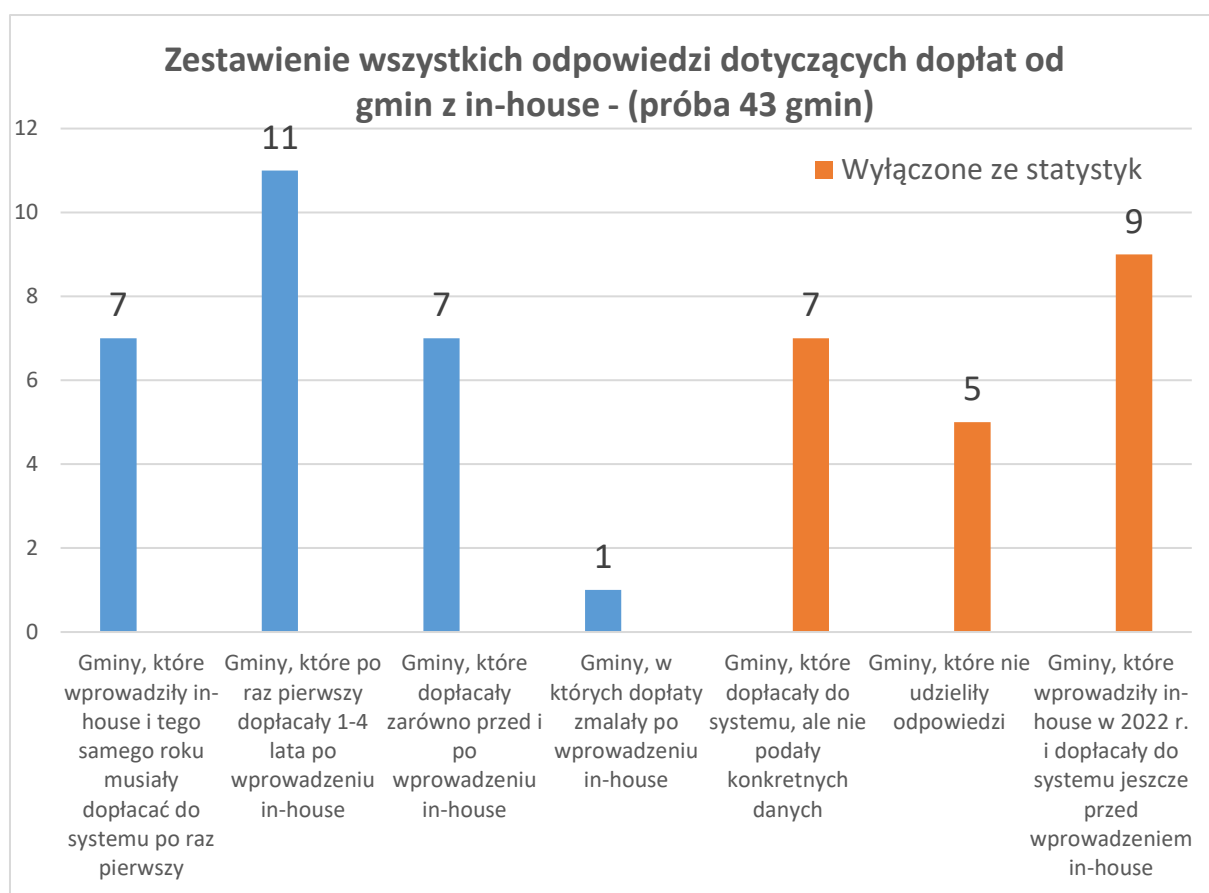
---

<sup>20</sup> Ustawa z 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach (Dz.U. poz. 1648)

## 11.2. Gminy z in-house

Jakie otrzymaliśmy wyniki? Samorządy podzieliły się praktycznie po równo. 50 gmin oświadczyło, że nie dopłaca do systemu komunalnego, a 43 wykazało, że dofinansowuje niebilansujący się system, przy czym 6 z nich nie podało szczegółów jakie są to kwoty (gminy Opole Lubelskie, Dębno, Włodawa, Gryfino, Sulecin<sup>21</sup>, Międzychód). W jednym przypadku (gmina Rumia) odnotowano w latach 2016-2021 nadwyżkę w wysokości 997 077,08 zł<sup>22</sup>. Do tego 5 gmin nie udzieliło odpowiedzi lub udzieliło odpowiedzi niekompletnych (gminy Słupsk, Poniatowa, Bychawa, Koniecpol, Ełk) i zostało przez to wyłączonych z dalszej analizy.

Warto odnotować, że wśród pozostałych 37 gmin<sup>23</sup>, które dopłacały do niebilansującego się systemu znalazło się 9 samorządów, które zdecydowały się wdrożyć in-house dopiero od tego roku. Uznaliśmy, że trudno z tej perspektywy ocenić czy wprowadzenie in-house zmieni ten trend, utrzyma go czy pogłębi<sup>24</sup>, dlatego też przykłady te również zostały wyłączone z dalszej analizy wpływu in-house na wysokość dopłat lub prawdopodobieństwo pojawienia się deficytu. Na taką analizę, bez danych za 2022 r., jest jeszcze za wcześnie. Dlatego też zawęziliśmy grupę gmin do 26.



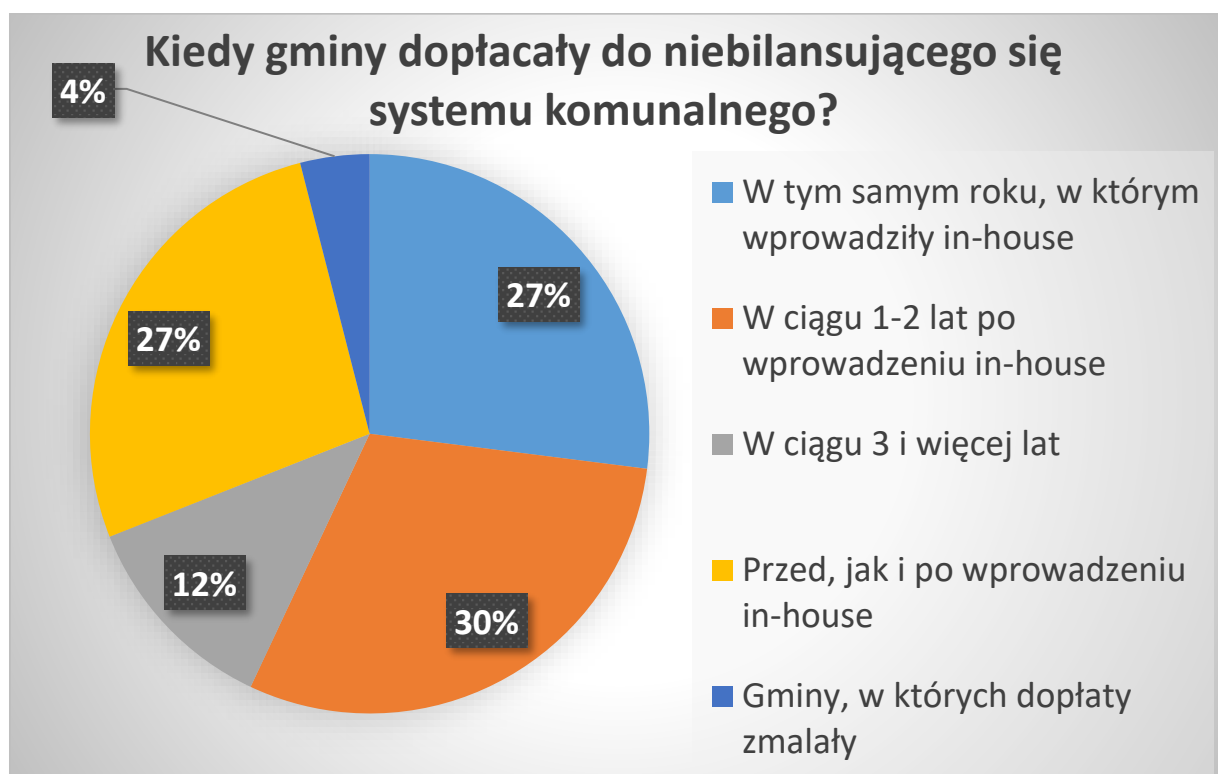
<sup>21</sup> W odpowiedzi gminy czytamy, że „aktualnie system się sam finansuje”.

<sup>22</sup> Przykład ten został odrzucony jako niereprezentatywny wyjątek, który trudno poddać jednoznacznej analizie, zwłaszcza, że gmina odnotowywała w poszczególnych latach zarówno zyski, jak i straty.

<sup>23</sup> Doprecyzowując: mowa o 37 gminach, które dopłacały do niebilansującego się systemu i udzieliły pełnych odpowiedzi, podając konkretne kwoty dofinansowań.

<sup>24</sup> Wyjątkiem jest gmina Bierutów, która jako jedyna podała już dane za I kwartał 2022 r.

Przypadków, gdy samorząd wprowadzał in-house na początku roku<sup>25</sup> i tego samego roku musiał po raz pierwszy dopłacać do systemu, było 4 (stanowiły one nieco ponad 15 proc. gmin). Liczba ta wzrasta jednak do 7 (ok. 27 proc.), jeżeli uwzględnimy w wyliczeniach te gminy, które wprowadziły in-house na koniec, nie początek roku i również po raz pierwszy odnotowały wtedy deficyt<sup>26</sup>. Pozostałe 11 gmin (42 proc.) zaczęło po raz pierwszy dopłacać do systemu w ciągu kilku lat po wprowadzeniu in-house. Najczęściej było to już 1-2 lata później (tak było w 8 na 11 przypadków, czyli ok. 30 proc.<sup>27</sup>). Pozytywnym wyjątkiem w tym zestawieniu jest gmina Lipsko, w której wysokość dopłat spadła po wprowadzeniu in-house z 262 143,55 zł w 2019 r. (czyli roku zlecenia z wolnej ręki) do 156 586,41 zł w 2020 r. i 0,00 zł w 2021 r.)



### 11.3. Czy wysokość dopłat do systemu zaczęła rosnąć czy spadać w latach po wprowadzeniu in-house?

Przyjrzelśmy się również sytuacji 8 gmin, które dopłacały do systemu zarówno przed, jak i po wprowadzeniu in-house. W tym przypadku uwzględniliśmy wykluczoną z poprzednich analiz gminę Rumia, która jako jedyna z przebadanych jednostek wykazała nie tylko deficyty, ale również nadwyżki w systemie komunalnym. Porównaliśmy trzy zmienne: wysokość dopłat w roku poprzedzającym wprowadzenie in-house, w roku wprowadzenia in-house i roku następnym (o ile były dostępne takie dane).

<sup>25</sup> Mowa o I kwartale roku.

<sup>26</sup> Mowa o gminach Skarbimierz, Wałbrzych i Horyniec Zdrój, które wprowadziły in-house kolejno: 1 grudnia 2021 r., 1 listopada 2021 r. i 1 grudnia 2021 r., dopłacając na koniec 2021 r. kolejno 450 000 zł, 2 947 324,86 zł i 97 390,57 zł.

<sup>27</sup> Trzema wyjątkami są gminy: Jedwabno, Mońki i Oleśnica, w których dopłaty pojawiły się kolejno 4, 4 i 3 lata po wprowadzeniu in-house.



Co z nich wynika? Statystycznie na 8 gmin tylko w 1 przypadku po wprowadzeniu in-house wysokość dopłaty do systemu spadła na koniec roku (w porównaniu z dopłatami w roku poprzedzającym wprowadzenie in-house). Mowa o gminie Lipsko, w której dofinansowanie w 2018 r. wyniosło 290 020,87 zł, a w 2019 r. – 262 143,55 zł (spadek o ok. 11 proc.). W pozostałych przypadkach odnotowano wzrosty i to dość znaczące. Przykładowo:

- Gmina Bierutów – z 365 117,65 zł w 2019 r. do 1 210 275,75 zł w 2020 r. (wzrost o 330 proc.)
- Gmina Trzebnica – z 288 411,69 zł w 2019 r. do 4 444 818,95 zł w 2020 r. (wzrost o 1540 proc.)
- Gmina Lwówek – z 6 651,10 zł w 2016 r. do 105 915,63 zł w 2017 r. (wzrost o 1590 proc.)

Warto przy tym zauważyć, że trend ten odwraca się w kolejnych latach, najczęściej już rok później, gdy wysokość dopłat maleje. Spadki odnotowano w 6 samorządach<sup>28</sup>, a wzrost tylko w jednej – w gminie Łaziska Górne<sup>29</sup> z 478 968,60 zł w 2017 r. do 496 347,01 zł w 2018 r. (mniej niż 5 proc.). Przykładowo:

- Gmina Bierutów z 1 210 275,75 zł w 2020 r. do 750 404,39 zł w 2021 r. (spadek o ok. 38 proc.)
- Gmina Trzebnica z 4 444 818,95 zł w 2020 r. do 1 955 368,22 zł w 2021 r. (spadek o 56 proc.)
- Gmina Rumia z 2 167 892,27 zł straty w 2019 r. do 1 244 045,59 zł nadwyżki w 2020 r. (wzrost o 143 proc.)

Należy jednak nadmienić, że mimo tych spadków w latach po wprowadzeniu in-house, kwoty dofinansowań są i tak dużo wyższe, niż te, które były płacone przed wejściem w życie in-house. Wpływ na to może mieć oczywiście wiele czynników tj. zmieniające się regulacje prawne, wahania na rynku surowców itp. Nie wydaje się jednak, by tego typu zjawiska rynkowe miały szczególnie negatywne oddziaływanie akurat na gminy z in-house, a na pozostałe już nie.

#### **11.4. Gminy bez in-house**

Dla porównania warto też przyjrzeć się dopłatom w gminach sąsiednich, w których zlecenia na odbiór i zagospodarowanie odpadów są przedmiotem klasycznej gry rynkowej. Jak ustaliliśmy już wcześniej, z zebranych przez nas informacji (nadesłanych nam przez same gminy) wynika, że do systemu komunalnego dopłacało w ubiegłych latach więcej niż połowa samorządów (56 proc.), a 42 proc. zadeklarowało, że wpływy i wydatki w ich budżecie się bilansują. Ta pierwsza grupa stanowi większy odsetek, niż w przypadku gmin, które wdrożyły in-house, gdzie do dofinansowań zmuszonych było 44 proc.

---

<sup>28</sup> Z zestawienia wykluczamy gminę Szydłowiec, która wprowadziła in-house w 2021 r. i nie dysponuje jeszcze danymi za 2022 r., co uniemożliwia porównanie sytuacji w tych latach.

<sup>29</sup> Trzeba jednak odnotować, że 2 lata później kwota spadła do ok. 82 tys. zł, by jednak wzrosnąć do miliona w 2021 r.

## 12. Stawki opłat w gminach z i bez in-house – czy są różnice?

Jednym z kluczowych kryteriów, którymi kierują się gminy zarządzające gospodarką komunalną, jest wysokość opłat ponoszonych przez mieszkańców. W ostatnich latach, co dobitnie pokazujemy w wyliczeniach opartych na informacjach uzyskanych od samych gmin, kwoty te bardzo mocno wzrosły. Nie jest tajemnicą, że tak gwałtowny skok kosztów wzbudził (i wciąż wzbudza) liczne kontrowersje wśród mieszkańców, którzy często widzą w rosnących kosztach przede wszystkim domniemaną niegospodarność włodarza, a nie splot czynników zewnętrznych, takich jak wzrost pensji minimalnej, kosztów energii, paliwa czy zaostrzających się wymogach środowiskowych.

Dziś, gdy nikt w branży odpadowej nie ma już wątpliwości, że powrót do opłat sprzed kilku lat jest niemożliwy, uwaga większości samorządowców skupia się na zatrzymaniu lawiny kosztów i utrzymaniu stawek na w miarę stałym poziomie. Z tej perspektywy nie sposób uciec od analizy opłat, które ponoszą mieszkańcy w gminach z funkcjonującym in-housem i sąsiadujących z nimi samorządów, gdzie wykonawcy wyłanianiani są w przetargu.

Było to trudne zadanie, zważywszy nie tylko na dużą ilość danych, które postanowiliśmy przejrzeć, ale również z powodu wielu innych czynników, które należy wziąć pod uwagę, by przedstawić rzetelne wyniki. Chodzi m.in. o porównanie różnych sposobów naliczania opłat (od mieszkańca, zużycia wody, powierzchni mieszkania). Wiele samorządów, zwłaszcza w przypadku gmin miejsko-wiejskich, stosuje bowiem metody mieszane, uzależnione od rodzaju zabudowy, terenu, na którym znajduje się nieruchomość lub liczby domowników. Chociaż w niektórych przypadkach możliwe byłoby nawet uśrednienie tych stawek i porównanie ich do innych gmin, to zdecydowaliśmy się wykluczyć te samorzady, by nie wprowadzać niepotrzebnego chaosu w obliczeniach. Odrzuciliśmy również – będące w mniejszości – samorzady, które naliczały opłaty w oparciu o zużycie wody i – nieco liczniejszą, bo liczącą kilkanaście gmin – grupę, w której stosowano metodę zależną od liczby mieszkańców nieruchomości.

Dla uproszczenia i ujednolicenia danych porównywaliśmy też wyłącznie stawki opłat za odpady zbierane selektywnie – zdecydowaliśmy się na to m.in. dlatego, że od 2020 r., kiedy segregacja jest obowiązkowa, a kary za niewywiązanie się z tego obowiązku mogą być bardzo zróżnicowane (od 2 do 4-krotności stawki podstawowej), co utrudniałoby porównanie gmin i analizę wyników. Nie uwzględniliśmy również ulg dla rodzin wielodzietnych oraz ulg za kompostowanie w przydomowych kompostownikach, które wprowadziło tylko część samorządów i to w kwotach, które nie wpływały znacząco na wysokość podstawowej opłaty (od 50 groszy do 10 zł<sup>30</sup>, ale średnio 1-2 zł). W wyjątkowych sytuacjach wyniki były zaokrąglane. Chodzi np. o sytuację w gminie Pakość, w której stawka opłaty wynosiła w 2020 r. 12 zł miesięcznie od mieszkańca (odpady selektywnie zbierane), a od lipca 2020 r. 17 zł miesięcznie. W takim przypadku, gdy stawki obowiązywały mniej więcej po pół roku –

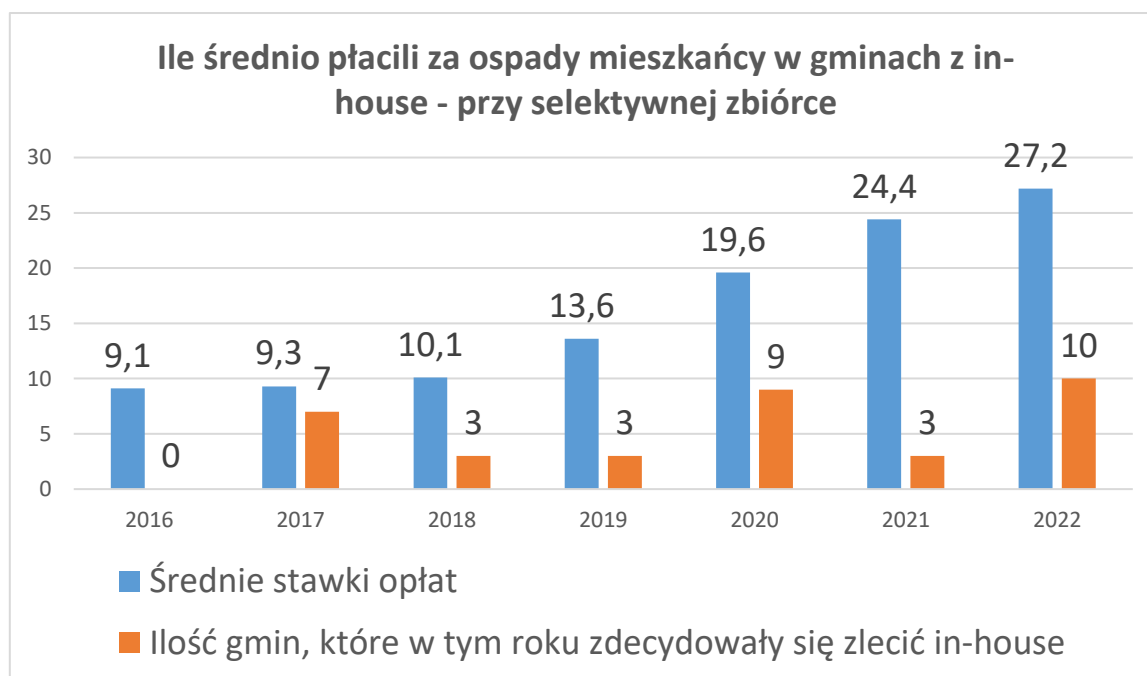
---

<sup>30</sup> Taką najwyższą ulgą za kompostowanie miały w 2022 r. gminy Trzebieszów i Cieszanów.

sumowaliśmy wyniki i wyciągaliśmy z nich średnią – w tym przypadku 14,5 zł i taki wynik wpisaliśmy jako stawkę za 2020 r.

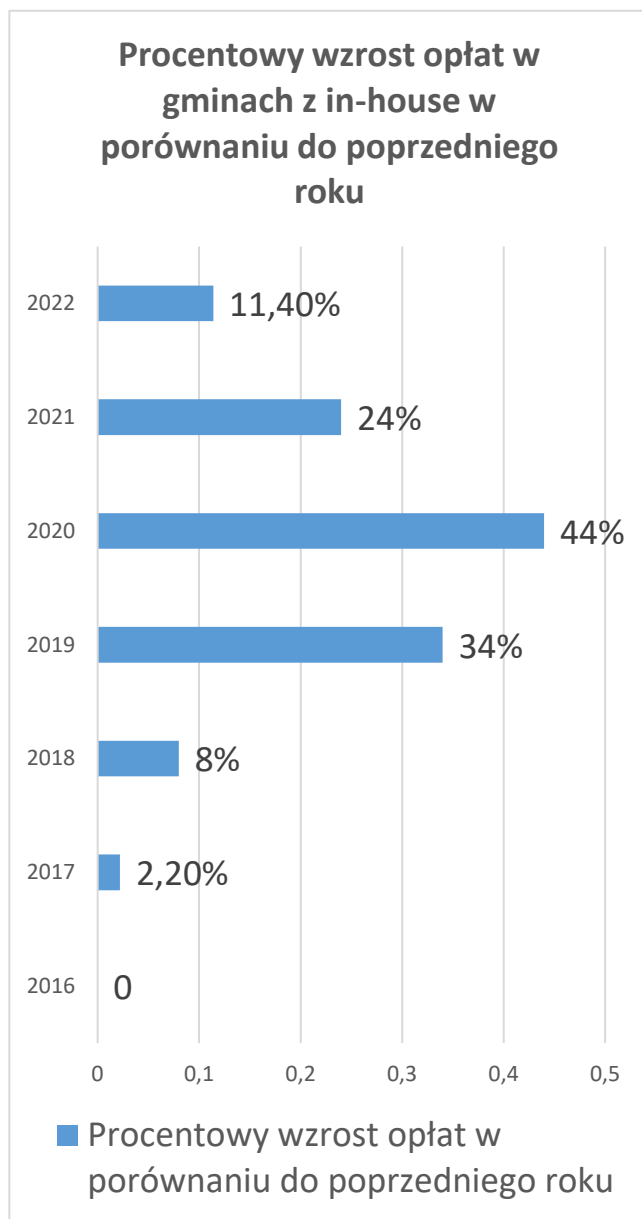
### 12.1. Gminy z in-house

Przeanalizowaliśmy 36 gmin, które wprowadziły in-house, zarówno w latach 2017-2019 (13 przypadków), jak i w ostatnim czasie (lata 2020-2022). Średni wzrost opłat od mieszkańców wyniósł 319 proc. - mowa o latach 2016-2022. W praktyce oznacza to, że w ciągu tych sześciu lat koszty ponoszone przez mieszkańców wzrosły ponad 3-krotnie. Poniżej średniej znalazło się 20 samorządów (55 proc. badanych 36 jednostek). Zdarzały się wyjątki na obu stronach spektrum: przykładem gminy Świętochłowice, Jaworzno i Biała, w których stawki wzrosły „zaledwie” dwukrotnie (kolejno: 205 proc., 213 proc. i 230 proc.). Na drugim biegunie znajdują się zaś gminy takie jak Trzebieszów, Cieszanów i Zaleszany, w których stawki wzrosły ponad 5-krotnie (kolejno: 555 proc., 538 proc., 509 proc.).



Same te przykłady, choć skrajne, nie ilustrują jednak żadnej widocznej zależności między wprowadzeniem in-house, a wysokością opłat. Wśród trzech wymienionych powyżej gmin z najmniej drastycznymi wzrostami cen są bowiem takie, które zdecydowały się wdrożyć in-house w 2018 r. (Świętochłowice), 2020 r. (Jaworzno) i 2022 (Biała). Innymi słowy, niezależnie jak długo ich spółki zarządzają odpadami – czy dopiero zaczęły, czy też robią to od kilku lat – ich sytuacja jest zbliżona. Nieco inaczej wygląda sytuacja z rekordzistami, u których stawki wzrosły najbardziej – dwie z trzech tych gmin zdecydowało się na in-house dopiero w 2022 r. (wyjątkiem są Zaleszany, w których in-house funkcjonuje od 2017 r.). Oznaczałoby to, że wprowadzenie in-house nie miało bezpośredniego wpływu na tak radykalny wzrost cen. Niewykluczone, że decyzja o powierzeniu zadania w tym trybie była więc bardziej „reakcją” na rosnące koszty, niż konsekwencją wybrania takiego modelu zarządzania odpadami. Oczywiście jest to wyłącznie hipoteza, której trafność badamy w dalszej części opracowania,

mając na względzie fakt, że kilka powyższych gmin to za mała próba badawcza, by na ich podstawie wyciągać daleko idące wnioski.



Analizując trend kosztów ponoszonych przez gminy nie sposób nie zauważyć, że wzrost opłat następował skokowo. Po latach względnej stabilizacji (2016-2018), gdy stawki pozostawały na podobnym poziomie, pierwsze widoczne odbicie odnotowano w 2019 r., kiedy to opłaty wzrosły o 34 proc. względem poprzedniego roku. Rok później było jeszcze gorzej, gdy fala podwyżek wywindowała opłaty dla mieszkańców o kolejne 44 proc. wyżej niż rok wcześniej. Trend ten złagodniał w kolejnych latach, choć w 2021 r. dalej widać było wysoki wzrost (24 proc.). W 2022 r. dynamika wzrostu jest póki co wyraźnie niższa, niż w roku ubiegłym. Jedną z hipotez, której prawdziwości nie zweryfikujemy w tej analizie, jest założenie, że dalszy wzrost opłat jest dziś hamowany przez narzucony w ustawie limit, który nie pozwala samorządom dalej podnosić opłat mieszkańcom. Innymi słowy, opłaty dziś są na tyle wysokie, a w wielu przypadkach zbliżają się lub już osiągnęły maksymalny pułap dozwolony w ustawie, że do czasu uaktualnienia limitów określanych na podstawie dochodu rozporządzalnego podawanego przez GUS, dalszy wzrost nie jest możliwy.

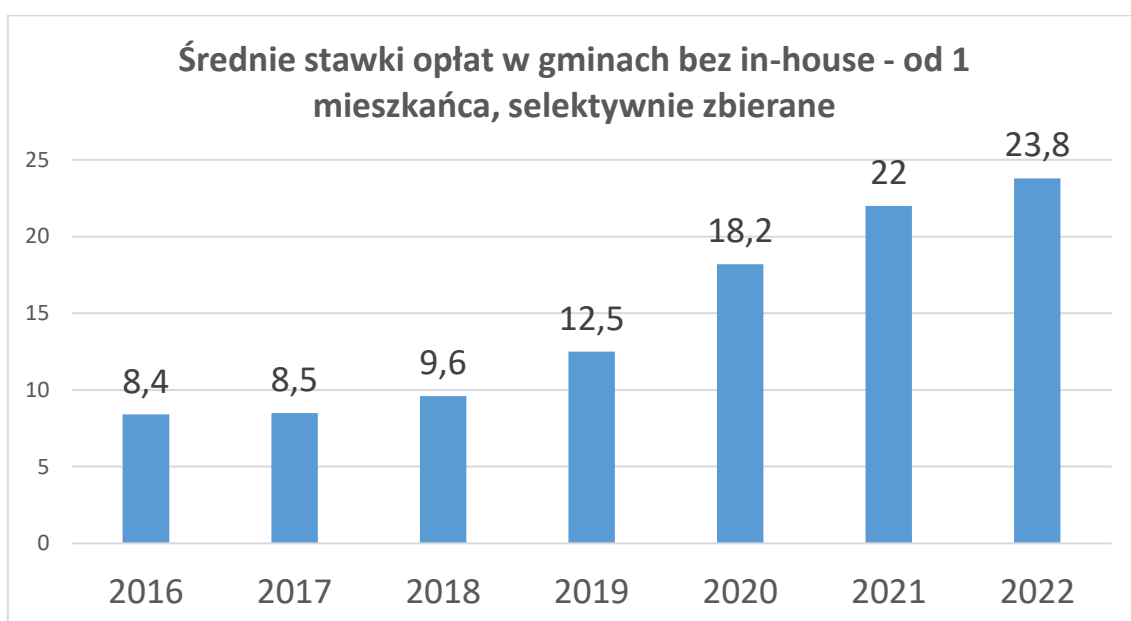
## 12.2. Gminy bez in-house

Analogicznie jak w przypadku gmin z funkcjonującym in-house sprawdziliśmy wysokość opłat w gminach, które powierzają swoje zadania prywatnym podmiotom. Wzięliśmy pod lupę 51 samorządów. Średnio, na przełomie 2016-2022 r. stawki wzrosły u nich o 287 proc. To nieco mniej, niż w przypadku wcześniej analizowanych gmin z in-house (przypomnijmy, było to 319 proc.), ale nie na tyle, by uzasadnione było stwierdzenie, że sposób zorganizowania gospodarki komunalnej w jednej czy drugiej grupie gmin pozwolił uniknąć wzrostu kosztów.

Przewrotnie, okazuje się, że na tym poziomie analizy między tymi samorządami znaleźć można więcej podobieństw, niż różnic. W obu przypadkach dość równomiernie rozkłada się ilość

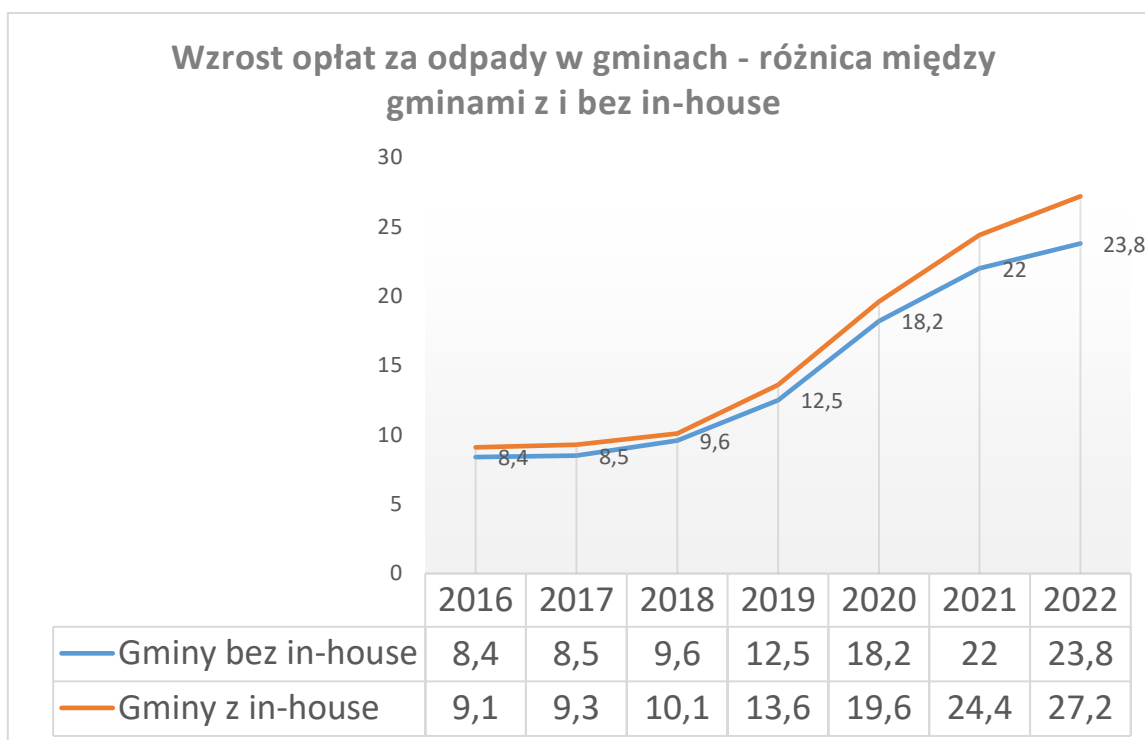
gmin, u których wzrost opłat był poniżej średniej dla innych, podobnych sobie gmin. W przypadku samorządów bez in-house opłaty rosły poniżej średniej w 27 z 51 gmin (52 proc.). Dla porównania w gminach z in-house poniżej średniej uplasowało się 55 proc. samorządów.

Ale i w tej grupie są też wyjątki. Tylko 1 na 51 samorządów odnotował ponad 5-krotny wzrost opłat (gmina Świlcza) – w większości przypadków wzrosty były mniej drastyczne. W tej grupie znalazły się też przykłady gmin, w których stawki na przestrzeni lat nie tylko rosły, od czego nie było wyjątków w analizowanych przypadkach gmin z in-house, ale też spadały (Stronie Śląskie – z 10 zł w 2016 r. do 8 zł w 2018 r. i Łodygowice – z 20 zł w 2020 r. na 8 zł 2021 r.). W tej grupie znaleźć można było też rekordzistów, którzy utrzymywali stawki opłat najniższe ze wszystkich badanych gmin (np. Ustka – 3,5 zł w latach 2016-2019 czy Przesmyki – 4 zł w latach 2016-2018).



### 12.3. Porównanie gmin z in-house i bez in-house

Żaden z powyższych przykładów nie zmienia jednak całościowego obrazu sytuacji na rynku odpadowym, który najlepiej oddaje poniższy wykres. Przedstawia on zbadany i opisany przez nas trend dla dwóch rodzajów analizowanych gmin. Pokazuje on przy tym jednoznacznie, że choć wysokość opłat rosła szybciej w gminach, które zdecydowały się na in-house, to jest to wzrost zbliżony do trendu widocznego dla gmin bez in-house, że można uznać sytuację obu tych grup gmin za niemal identyczne.



Wykres ten można więc interpretować dwojako. Pierwszy wniosek nasuwa się taki, że gminy, które zdecydowały się wdrożyć in-house licząc na zatrzymanie wzrostu opłat ponoszonych przez mieszkańców, swojego celu nie osiągnęły, bo opłaty mimo wszystko rosły. Drugi wniosek może być natomiast taki, że sposób organizacji gminnego systemu komunalnego (sam fakt powierzenia zadania w trybie in-house lub wyłonienie podwykonawcy w przetargu) nie ma znaczącego przełożenia na wysokość stawek opłat dla mieszkańców.

#### **12.4. Czy wzrosty kosztów skłoniły samorządy, by chętniej sięgali po in-house?**

Trzymając się hipotezy, że wiele gmin postrzega in-house jako lekarstwo na rosnące ceny<sup>31</sup>, postanowiliśmy sprawdzić czy istnieje korelacja pomiędzy wzrostem stawek opłat, co jest pokłosiem m.in. zmian przepisów, które następowały w ostatnich latach, a decyzjami samorządów o przejściu w tryb in-house.

Za datę graniczną, która była dla nas punktem odniesienia, uznaliśmy rok 2019. Dlaczego tak? W naszej ocenie był to czas, gdy większość branży odpadowej zaczęła już odczuwać skutki zaostrzenia przepisów z lipca 2018 r. (mowa między innymi o zaostrzeniu wymogów przeciwpożarowych, skróceniu dopuszczalnego czasu magazynowania, konieczności instalowania monitoringu i uiszczenia zabezpieczenia roszczeń). Po drugie, w tym samym roku wprowadzono też systemową zmianę w gospodarce odpadami, czyli zniesiono podział na regiony na skutek nowelizacji ustawy odpadach z września 2019 r. O ile te pierwsze zmiany, w naszej ocenie, przełożyły się przede wszystkim na wzrost kosztów po stronie instalacji zagospodarowujących odpady, tak ta druga reforma, wprowadziła – przynajmniej w

<sup>31</sup> Co zresztą potwierdzają sami zainteresowani, podając ten powód za jedną z głównych motywacji dla wprowadzenia in-house, o czym pisaliśmy już w rozdziale 6.

pierwszych miesiącach obowiązywania – spory chaos wśród przedsiębiorców i gmin, który również przełożył się na ceny oferowane w przetargach i wartość zamówień na odbiór odpadów. Za przyjęciem 2019 r. jako swoistej cezury dla rynku odpadowego przemawiają też zebrane przez nas dane dotyczące wzrostu opłat, które wyraźnie widać na poprzednim wykresie.

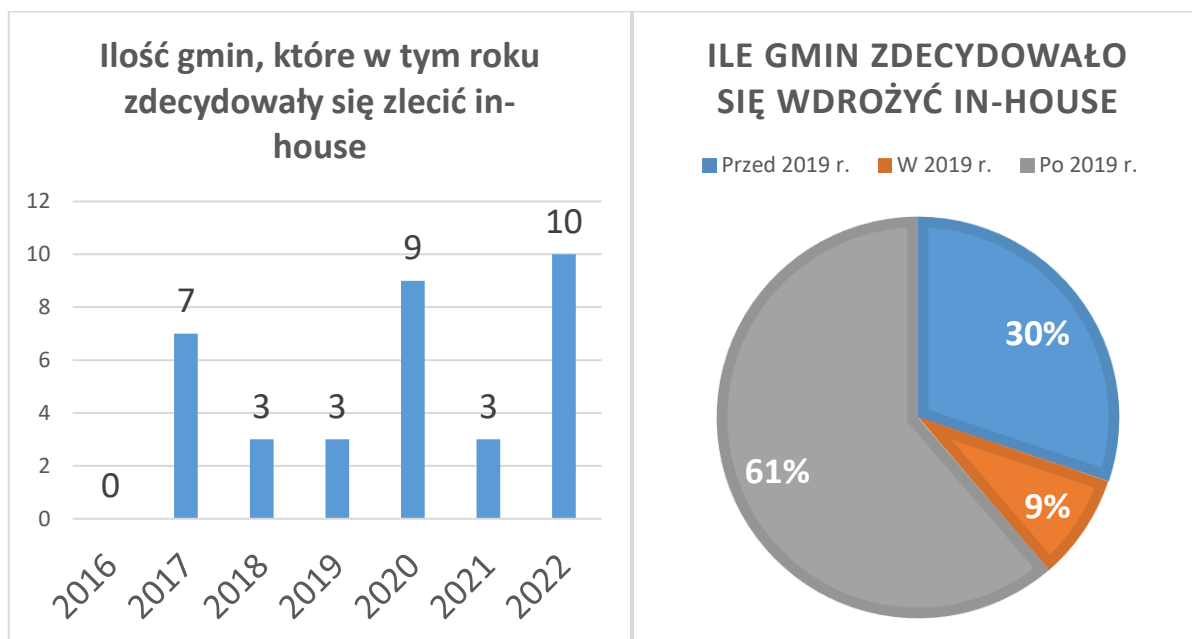
Jak ta sytuacja ma się do samorządów i in-house? Z przeanalizowanych przez nas ankiet wynika, że przed 2019 r., kiedy to opłaty wystrzeliły nieproporcjonalnie do poprzednich lat, in-house funkcjonował w 11 z 36 analizowanych gmin (ok. 30 proc.). Trudno nie zauważyć, że liczba ta praktycznie podwoiła się w 2020 r., gdy aż 9 gmin podjęło decyzje o wprowadzeniu in-house. Chociaż w 2021 r. na taki krok zdecydowały się tylko 3 gminy, tak w 2022 r. dołączyło do nich aż 10 samorządów. Podsumowując, po 2019 r. zlecenia z wolnej ręki udzieliło swoim spółkom 22 spośród 36 samorządów, czyli ponad 61 proc.

---

*Po 2019 r. zlecenia z wolnej ręki udzieliło swoim spółkom 22 spośród 36 samorządów, czyli ponad 61 proc.*

---

W obliczu takiej przewagi można uznać, że hipoteza o wzroście zainteresowania in-house w obliczu rosnących kosztów gospodarki odpadami, jest trafna. Zwłaszcza, że powierzenie zadania własnej spółce wymaga też przygotowań, a obowiązujące umowy zazwyczaj wygasają na koniec roku, co może tłumaczyć dlaczego w „najtrudniejszym” dla gmin roku 2019 jedynie 3 gminy zdecydowały się wdrożyć in-house, a już od stycznia następnego roku – aż 9 samorządów.



Postanowiliśmy też dokładniej przyjrzeć się najliczniejszej grupie 10 samorządów, które zdecydowały się wprowadzić in-house w 2022 r. i ustalić czy mają coś wspólnego lub też czy

jest coś, co odróżnia jest od gmin, gdzie in-house funkcjonuje dłużej. To co pierwsze rzuca się w oczy to fakt, że wśród tej grupy znajduje się kilka samorządów, w których opłaty wzrosły na przestrzeni lat najbardziej. Przykładem może być gmina Trzebieszów, w której w latach 2016-2018 utrzymywała się najniższa ze wszystkich przebadanych gmin stawka 4,5 zł od osoby, a od 2019 r. zaczęła systematycznie rosnać do 25 zł w 2022 r. (przy czym warto odnotować, że w gminie tej od tego roku obowiązuje też najwyższa ulga na kompostownik – aż 10 zł). Podobna sytuacja miała miejsce w gminie Świebodzin, w której opłaty skoczyły w ciągu kilku lat z 7,5 do 28 zł miesięcznie (największy skok odnotowano w styczniu 2020 r., gdy jeszcze utrzymywała się funkcjonująca od 2 lat stawka 12 zł, a już w lutym było to 23 zł od osoby). Również Cieszanów – z 6,5 zł w 2016 r. do 35 w 2022 (również z ulgą za kompostowanie w wysokości 10 zł) i Mordy – z 5 do 20 zł.

Mimo tych skrajnych przypadków, statystycznie nie widać jednak znaczącej różnicy między gminami, które wdrożyły in-house w 2022 roku i w latach poprzednich. O ile bowiem we wszystkich gminach opłaty wzrosły średnio o 319 proc., tak w przypadku gmin z krótko funkcjonującym in-house jest to 348 proc. (a dla pozostałych, po wyłączeniu tych 10 gmin średnia wynosi 307 proc.). Nie wydaje się więc, aby różnica w stawkach opłat była decydującym kryterium, który wyjaśniałby dlaczego najwięcej samorządów zdecydowało się wprowadzić in-house właśnie w tym roku.

### **13. Ile gmin utrzymuje niskie stawki i dopłaca do systemu?**

U podstaw tej analizy leżała potrzeba odpowiedzi na pytanie: czy gminy z in-house, które teoretycznie mają większą kontrolę nad działalnością i kosztami zarządzanej przez nie spółki, są bardziej skłonne utrzymywać stawki opłat dla mieszkańców na niskim poziomie, a jednocześnie wyrównywać brakujące kwoty w niebilansującym się systemie wyższymi, niż w przypadku gmin bez in-house, dopłatami do systemu. Chcieliśmy sprawdzić czy taki scenariusz ma miejsce czy też sytuacje, w których gmina utrzymuje niskie stawki, a mimo to dopłaca do systemu, wcale nie są tak częste.

Na samym początku musimy zdefiniować jak rozumiemy „niskie opłaty”. Uznaliśmy, że za takie należy uznać stawki, które są mniejsze bądź równe połowie maksymalnej stawki w danym roku kalendarzowym (zgodnie z art. 6k ust. 5 ucpg, na podstawie dochodu rozporządzalnego podawanego przez GUS). Kwoty te przedstawia poniższa tabelka. Zdecydowaliśmy się na taką definicję również dlatego, że nie dysponujemy danymi dotyczącymi średniej stawki opłat w Polsce w poszczególnych latach, co niewątpliwie pozwoliłoby na wartościowe porównania odstępstw w badanych gminach od średniej krajowej.

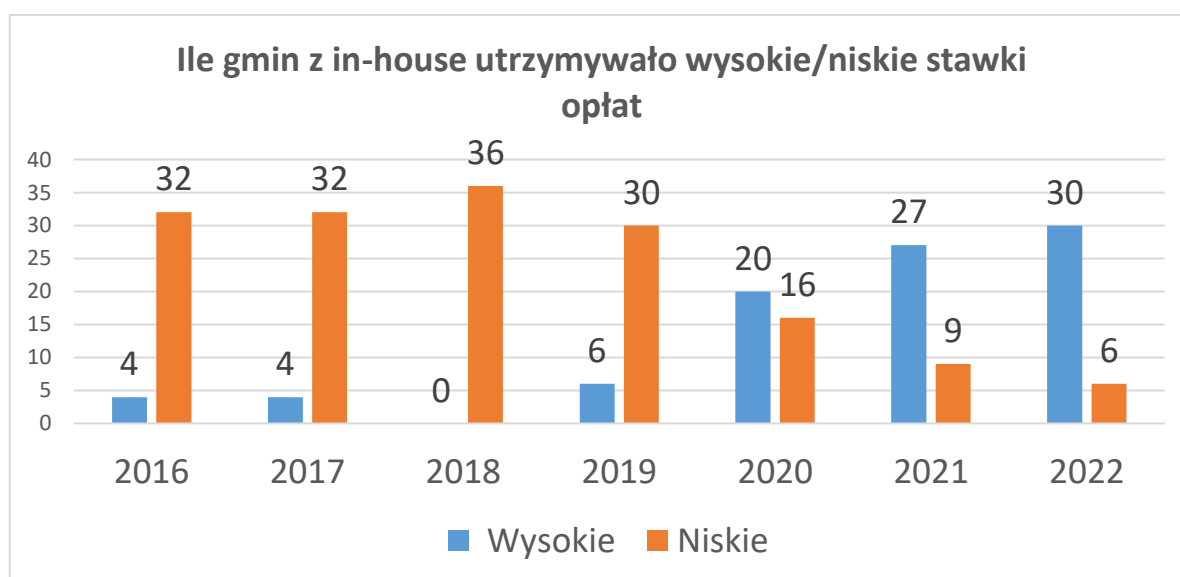


Tabela: Maksymalne kwoty opłat w latach 2016-2022.

Rok	Maksymalna stawka od 1 osoby – selektywnie zbierane, metoda liczenia od mieszkańca <sup>32</sup> [zł]	Połowa tej kwoty przyjęta na potrzeby analizy
2016	27,72	13,86
2017	29,5	14,75
2018	31,96	15,98
2019	33,86	16,93
2020	36,38	18,19
2021	38,38	19,19
2022	41,24	20,62

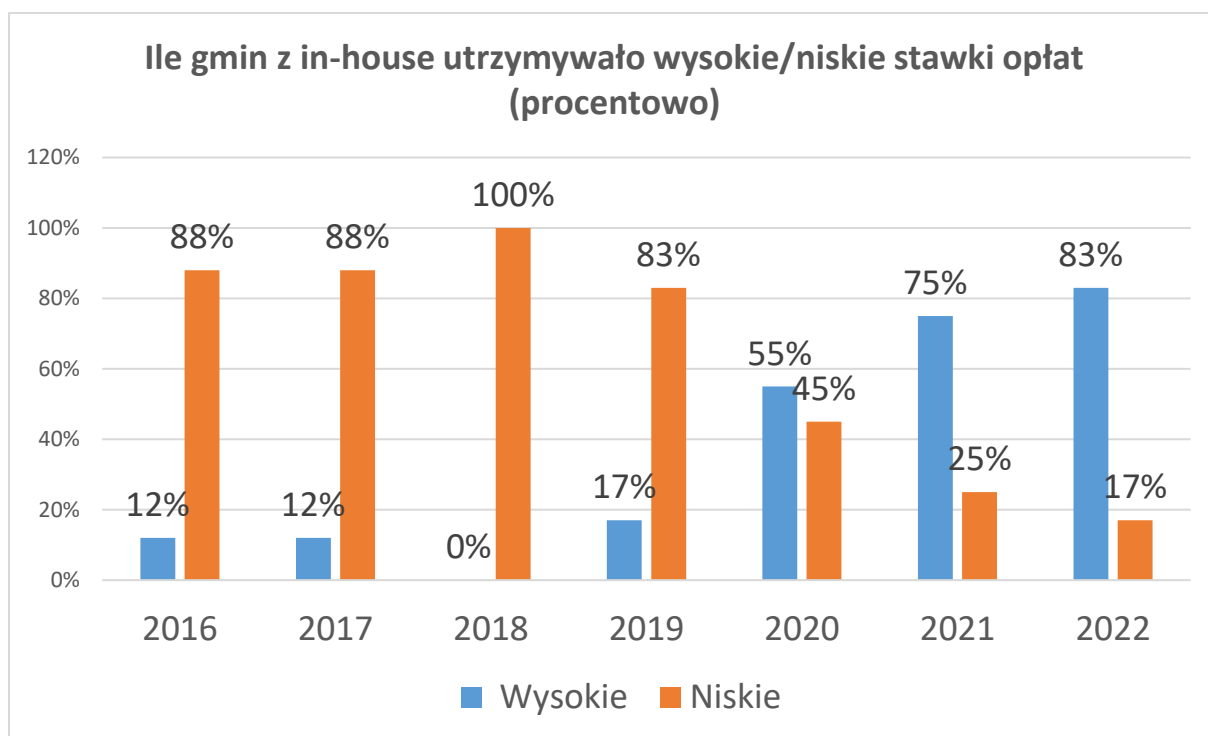
### 13.1. Gminy z in-house

Poniższe zestawienie dotyczące gmin z in-house dobrze obrazuje trend, o którym pisaliśmy wcześniej, czyli znaczącą zmianę wysokości opłat widoczną po 2019 r.. Abstrahując od nominalnych kwot, które płacili mieszkańcy za odbiór i zagospodarowanie odpadów, widać tu bowiem zmieniający się stosunek ponoszonych opłat do maksymalnych stawek dopuszczalnych w konkretnych latach. Pokazuje to, że o ile przed 2019 r. gminy z in-house były jeszcze w stanie utrzymać opłaty na niskim poziomie, tak od 2020 r. tendencja ta się odwraca i coraz mniej gmin jest w stanie zatamować wzrost kosztów, by nie zbliżały się one do górnego pułapu<sup>33</sup>.



<sup>32</sup> 2 proc. przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego

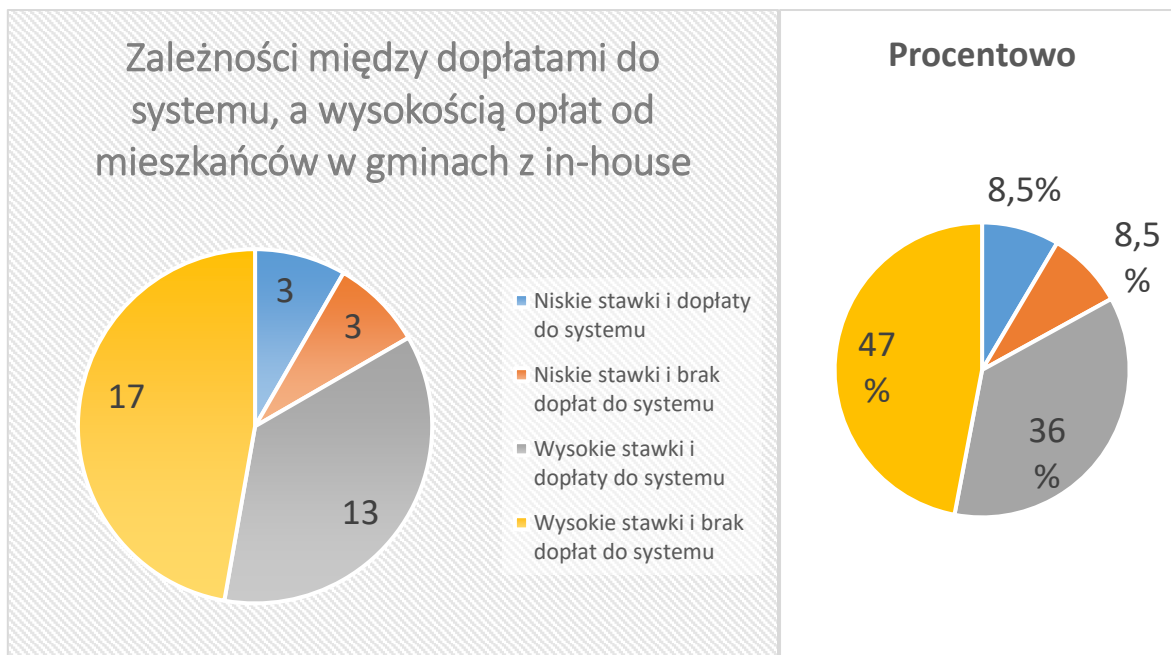
<sup>33</sup> Wysokie, czyli powyżej 50 proc. maksymalnej kwoty dopuszczalnej przez przepisy w danym roku. Niskie, czyli mniejsze bądź równe 50 proc..



Na to zestawienie warto nałożyć informacje dotyczące wysokości dopłat do systemu. Spośród 36 gmin, które wybraliśmy na potrzeby tej analizy do systemu dopłacało 16 samorządów. Jak się okazuje, nie ma korelacji, która uzasadniałaby stwierdzenie, że gminy z in-house utrzymują niskie stawki opłat dla mieszkańców, ale za to muszą dopłacać do systemu. Taka sytuacja miała miejsce tylko w 3 na 16 analizowanych przypadków<sup>34</sup>. Równocześnie tyle samo gmin (również 3 jednostki) utrzymuje niskie stawki opłat, a do systemu nie dopłaca<sup>35</sup>. Widoczna jest również inna prawidłowość: w 13 z 16 samorządów dopłaty do systemu występują równoległe z wysokimi opłatami dla mieszkańców. Z kolei 20 pozostałych gmin podzieliło się na 17, w których nie ma dopłat, ale są wysokie opłaty i 3, w których nie ma ani dopłat, ani wysokich stawek. Warto nadmienić, że zależności te były badane dla 2022 r., ale wyniki te w przeważającym stopniu pokrywają się z danymi również za 2021 r. Zestawienie wyników prezentuje poniższa grafika.

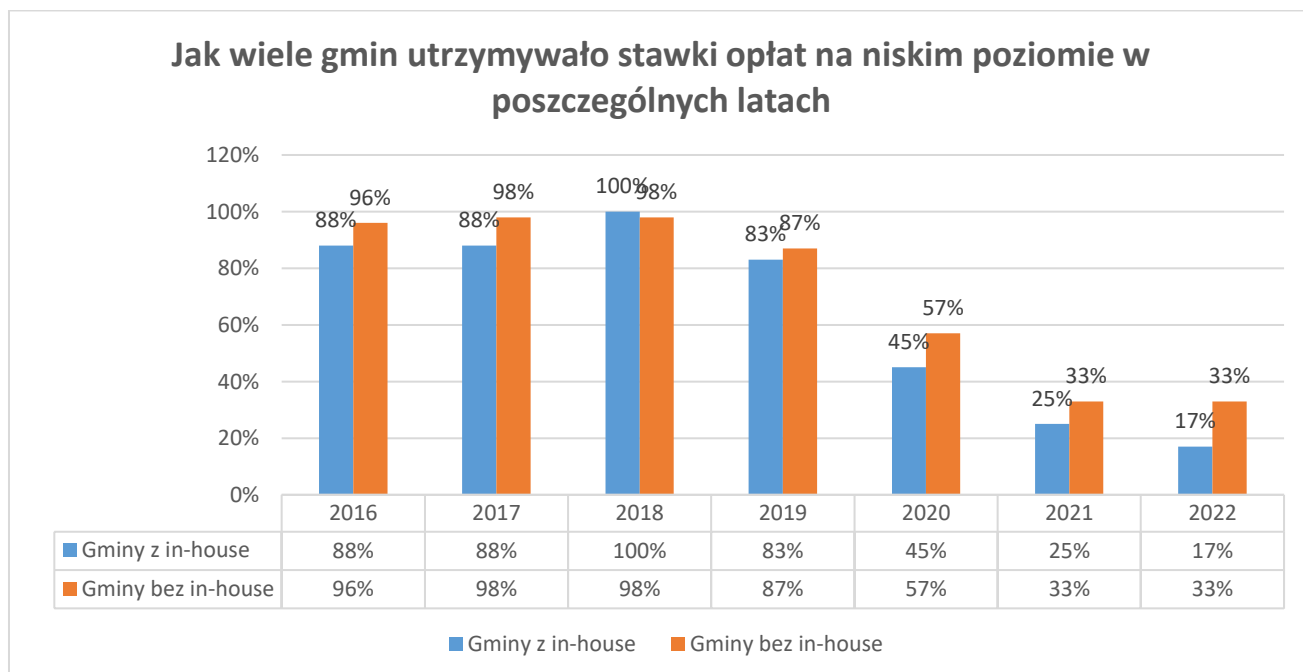
<sup>34</sup> Mowa o gminach: Mordy, Lipsko i Korzenna

<sup>35</sup> Mowa o gminach Zagórz, Zwoleń, Włodawa



### 13.2. Gminy bez in-house

Pytaniem pozostaje jak na tym tle wypadają samorządy, które nie zdecydowały się na in-house. Można założyć, że jeżeli nie wystąpią między nimi znaczące różnice, to przyczyn wzrostów lub spadków opłat i dopłat do systemu należy szukać w czynnikach zewnętrznych, a nie w sposobie zarządzania odpadami w gminach.



W latach 2016-2019 gminy z in-house, jak i bez in-house znajdowały się w bardzo podobnej sytuacji i większość z nich była w stanie utrzymać stawki opłat na niskim poziomie. Trend ten załamał się w 2020 r., kiedy to wzrost kosztów okazał się na tyle duży, że średnio co trzeci

samorząd musiał podnieść swoje stawki na tyle<sup>36</sup>, że zaczął zbliżać się do górnego pułapu dopuszczonego w przepisach.

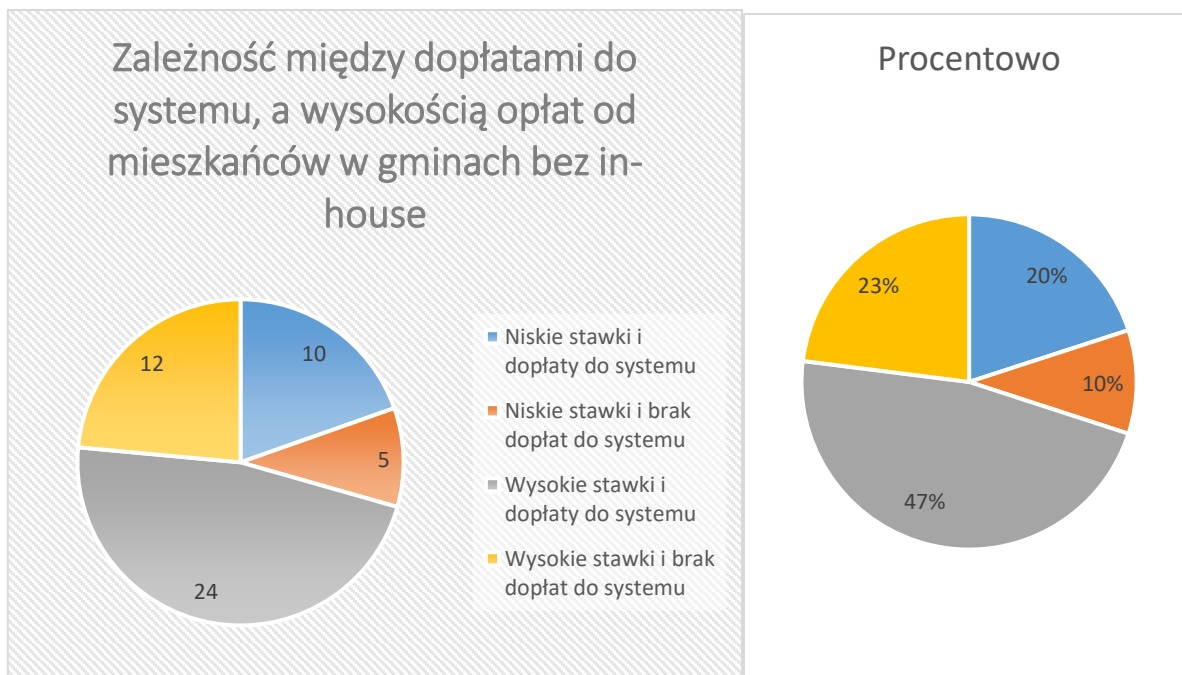
I tu już zaczynają zarysowywać się różnice między gminami, które różnie zorganizowały swój system. Statystycznie niskie stawki częściej występowały bowiem w gminach, w których wykonawcy byli wybierani na zasadach ogólnych określonych w Prawie zamówień publicznych. Różnice te są najbardziej widoczne w 2022 r., gdy niskie opłaty występują prawie 2-razy częściej w gminach, w których nie ma in-house. Co ciekawe różnica ta wzrosła między 2021 a 2022 r. nie z powodu „poprawy” sytuacji w gminach bez in-house (ta pozostała bowiem taka sama), co raczej spadku liczby gmin z in-house, które utrzymywały „niskie” stawki.

Należy jednocześnie nadmienić, że w pytaniach do gmin prosiliśmy o podanie wysokości opłat od 1 stycznia 2016 do 1 stycznia 2022 r., co oznacza, że ujęte w analizie stawki za 2022 r., mogą jeszcze ulec znaczącym zmianom (część gmin informowała nas, że nadesłane w lipcu stawki ze stycznia są wciąż aktualne, część tego nie precyzowała – w takich przypadkach zakładaliśmy, że podane stawki są dalej obowiązujące). Można przypuszczać, że w całociowym bilansie 2022 r. stawki ostatecznie będą jeszcze wyższe – zarówno w gminach z, jak i bez in-house – co oznacza, że prawdopodobnie więcej gmin zbliży się do górnego pułapu określonego w ustawie. Niewykluczone, że gmin z „niskimi” opłatami będzie w takim razie jeszcze mniej niż obecnie, ale prawidłowość ta nie powinna dotyczyć w większym lub mniejszym stopniu żadnej konkretnej grupy gmin.

Naturalnie warto w takim momencie sprawdzić czy utrzymujące stawki na niższym poziomie gminy bez in-house, nie robią tego kosztem niebilansującego się z opłat systemu komunalnego, do którego muszą później dopłacać z gminnego budżetu. Co udało się nam wyczytać z zebranych danych? Na 51 przebadanych samorządów do systemu dopłacało 35, z czego 30 jednostek podało konkretne kwoty, a 5 tylko potwierdziło, że dofinansowywało system. Wyniki te są dokładniej analizowane w następnym punkcie, w którym zestawiliśmy je bezpośrednio z gminami z funkcjonującym in-house.

---

<sup>36</sup> Nakłada się na to też niewielki wzrost dochodu rozporządzalnego, który rósł w dużo wolniejszym tempie, niż koszty gospodarki komunalnej.



### 13.3. Porównanie gmin z in-house i bez in-house

Zanim przejdziemy do szczegółowej analizy każdego z 4 przedstawionych na poniższej grafice wariantów, na wstępie trzeba zaznaczyć, że w tej części analizy operujemy na procentach, by uśrednić wyniki dla dwóch różnych grup samorządów (próba dla gmin z in-house to 36 samorządy, a bez in-house 51 samorządów). Należy też odnotować, że analizowane w tej części opłaty dla mieszkańców zawierają w sobie dwie zasadnicze składowe: opłaty za odbiór i zagospodarowanie odpadów, których nie jesteśmy w stanie jednoznacznie rozdzielić i porównać.

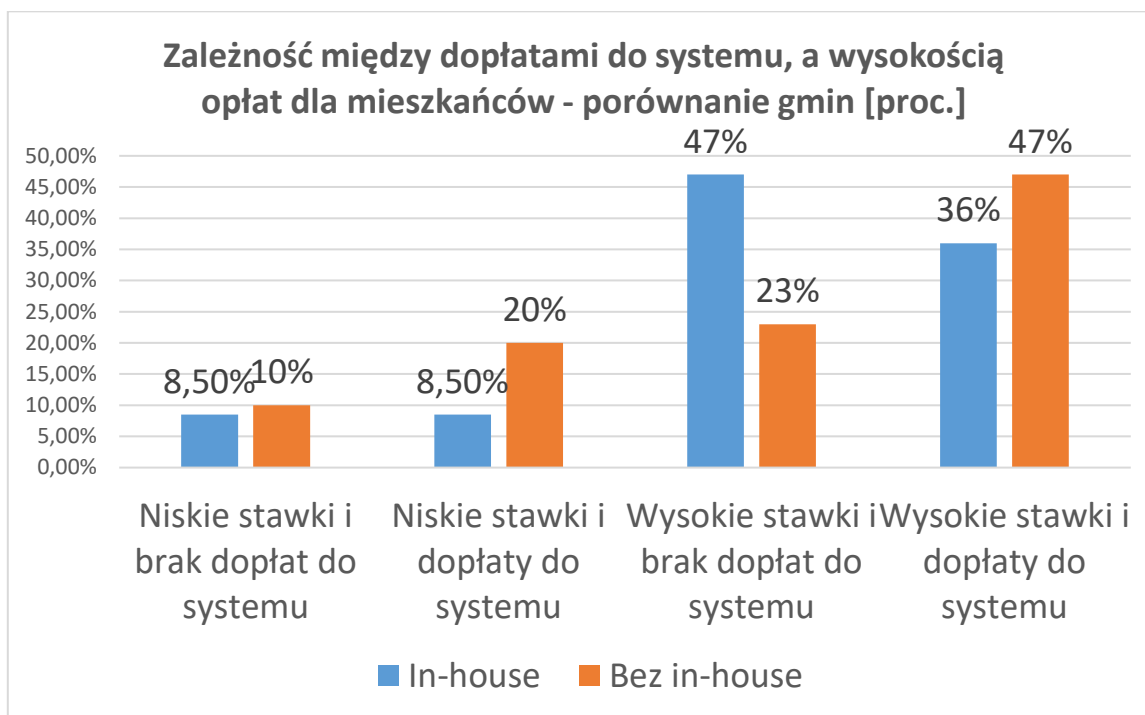
W samorządach z in-house statystycznie częściej opłaty od mieszkańców są wysokie – taką zależność można dostrzec w ponad 83 proc. przypadków<sup>37</sup>. Automatycznie oznacza to również, że w gminach z funkcjonującym in-house zdecydowanie rzadziej znajdziemy jednostki, w których mieszkańcy uiszczają niskie opłaty – poniżej połowy maksymalnych stawek określonych w przepisach. W takiej sytuacji znajduje się tylko 17proc. przebadanych przez nas samorządów z in-house.

Dla porównania w gminach, które powierzają odbiór i zagospodarowanie odpadów podmiotom na wolnym rynku wysokie opłaty występowały w 70proc. badanych gmin. Dużo większy jest wśród nich też odsetek samorządów, które mogą pochwalić się niskimi opłatami. Statystycznie, relatywnie mało za odpady płacą mieszkańcy w prawie co trzeciej gminie, która nie ma in-house i zleca zadania w normalnym trybie określonym w PZP – ok. 30 proc..

Równocześnie widać trend, że gminy z in-house w mniejszym stopniu mierzą się z niebilansującym się systemem komunalnym i rzadziej, niż gminy polegające na prywatnych przedsiębiorcach, do niego dopłacają. Na dofinansowanie systemu zdecydowało się bowiem

<sup>37</sup> 47 proc. przy braku dopłat i 36 proc. przy dopłatach. W sumie 83 proc.

44,5 proc. gmin z funkcjonującym in-house. Statystycznie więc rzecz ujmując, gminy z in-house częściej do systemu nie dopłacają, niż odwrotnie. Inaczej wygląda natomiast sytuacja w gminach bez in-house, z których do dopłat przyznało się prawie 2/3 samorządów (67 proc.)



- **Niskie stawki i brak dopłat do systemu**

W tej kategorii znajduje się najmniej ze wszystkich przebadanych przez nas samorządów – zarówno tych, które zdecydowały się na in-house, jak i zlecających swoje usługi na wolnym rynku. W obu kategoriach stanowią one ok. 10 proc. wszystkich gmin. Różnica między tymi dwiema grupami jest marginalna, z niewielką korzyścią dla gmin, które nie udzielają zamówień własnym spółkom z wolnej ręki (10 proc. do 8,5 proc.)

- **Niskie stawki i dopłaty do systemu**

W tym drugim wariantcie zaczynają zarysowywać się widoczne różnice. Statystycznie gminy, które korzystają z usług prywatnych firm ponad 2-krotnie częściej dopłacają do systemu, chociaż udaje im się utrzymać stawki opłat na niskim poziomie. Z zebranych danych wynika, że co piąta gmina bez in-house dopłaca do systemu, a jednocześnie nie inkasuje od mieszkańców dużych kwot za odbiór i zagospodarowanie odpadów (20 proc.). Dla porównania w gminach z funkcjonującym in-house jest to 8,5 proc. Przypuszczenie, że gminy kontrolujące gospodarkę odpadami przez swoje spółki, mogą być bardziej skłonne utrzymywać opłaty na niskim poziomie, a potem „ukrywać” wydatki związane z niebilansującym się systemem wprawdzie na podstawie tych danych nie sprawdza się, natomiast nie można wykluczyć sytuacji, w której realizując usługi związane z odbiorem i zagospodarowaniem odpadów część kosztów (np. administracyjnych) przyporządkowywana jest do usług wod-kan, które spółka

jednocześnie od lat realizuje i gdzie akceptacja dla kosztów za usługi jest większa wśród mieszkańców.

- **Wysokie stawki i brak dopłat do systemu**

To przypadek, gdy system odpadowy się samofinansuje z wpływów od mieszkańców, które są przy tym relatywnie wysokie. Na swój sposób jest to jeden z bardziej pożądaných modeli, w którym – mimo dużych opłat – zachowana jest zasada samobilansowania się systemu i panuje duża transparentność wydatków. Co ciekawe, w tym właśnie wariacie widoczne są największe dysproporcje. Już na pierwszy rzut oka widać przewagę gmin, które wprowadziły in-house (47 proc. do 23 proc.). Oznacza to, że prawie co druga gmina, która zdecydowała się na powierzenie gospodarki komunalnej własnej spółce, znalazła się w 2022 r. w takiej właśnie sytuacji, czyli miała samobilansujący się system, choć okupiony dużymi opłatami. Taki scenariusz ziścił się z kolei tylko w 23 proc. gmin, które zlecały odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych prywatnym podmiotom.

- **Wysokie stawki i dopłaty do systemu**

Sytuacja ta jest przez nas rozpatrywana jako ostatnia, również dlatego, że przedstawia ona najmniej pożądaný scenariusz, jaki może stać się udziałem samorządu, czyli utrzymywanie wysokich opłat, które mimo wszystko nie zwalniają gminy z konieczności ratowania budżetu komunalnego zastrzykiem finansowym z innych źródeł. W tej sytuacji znajduje się co trzecia, a momentami wręcz co druga gmina w Polsce. Tutaj również zarysowują się różnice między alternatywnymi sposobami organizacji gospodarki odpadami. Ponad 36 proc. samorządów z funkcjonującym in-house utrzymuje wysokie stawki opłaty, a mimo to dopłaca, by pokryć rosnące koszty. W takiej sytuacji znajduje się jednak więcej samorządów, które na in-house się nie zdecydowały. Statystycznie jest to prawie co druga jednostka (47 proc.)

## **14. Wpływ na konkurencję i przedsiębiorców**

Jest jeszcze jedno kluczowe zagadnienie, która wymaga przeanalizowania w kontekście dyskusji o wpływie in-house na rynek komunalny. Chodzi o konsekwencje powierzenia zadania własnej spółce dla całej grupy prywatnych podmiotów, które wcześniej realizowały te same zadania, tylko że były wybierane w postępowaniach przetargowych. Przedsiębiorcy często podnoszą argument, że już sama możliwość takiego „nagłego” odebrania zlecenia przez spółkę gminną negatywnie oddziałuje na cały rynek, bo w obliczu tak dużej niepewności – często ujmowanej jako „walka o rynek, nie walka na rynku” – przedsiębiorcy zwyczajnie wstrzymują się z inwestycjami, nie wiedząc, czy w przyszłym roku będą w ogóle mogli realizować zadania<sup>38</sup>.

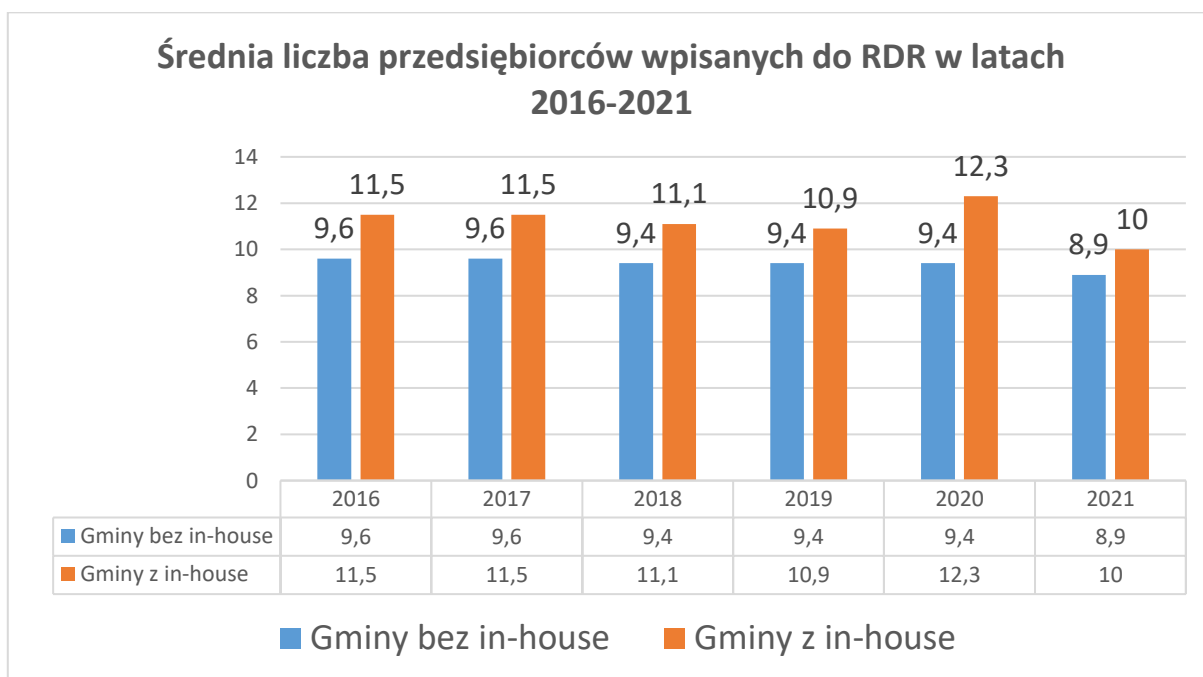
---

<sup>38</sup> Na marginesie warto zaznaczyć, że zjawisko to pogłębia jeszcze inny problem, na który często zwracała uwagę strona samorządowa, czyli duża zmienność przepisów i kosztów zagospodarowania odpadów, co przekłada się na bardzo krótkie okresy obowiązywania umów między gminami, a prywatnymi podmiotami.

Aby móc to zweryfikować potrzebne jest kryterium, według którego będziemy mogli zbadać kondycję gospodarki komunalnej, w tym ilość konkurujących o te same usługi przedsiębiorców.

Zdecydowaliśmy, że odpowiednim i miarodajnym, a także ogólnodostępnym wskaźnikiem, będzie liczba podmiotów wpisanych do Rejestru Działalności Regulowanej (RDR), w którym muszą znaleźć się wszyscy przedsiębiorcy zajmujący się odbieraniem odpadów komunalnych<sup>39</sup>. Uznaliśmy, że ujęte w RDR informacje na przestrzeni lat 2016-2021 będą dobrym papierkiem lakmusowym dla sytuacji na rynku, który pokaże realną konkurencję wśród prywatnych podmiotów zajmujących się odbiorem odpadów. Braliśmy pod uwagę nie tylko jak wiele ich było, ale także o ile liczba ta spadła lub rosła w poszczególnych latach. Kluczowe było również porównanie gmin, w których wprowadzono in-house oraz tych, które na taki krok się nie zdecydowały.

#### 14.1. Wnioski ogólne



Rzuca się też w oczy różny punkt startowy w gminach z in-house i bez in-house. W tym pierwszym przypadku w roku 2016 do RDR-u wpisanych było średnio 11,5 podmiotów, podczas gdy w gminach bez in-house liczba ta wynosiła 9,6, czyli o 17 proc. mniej.

Wydaje się, że taką rozbieżność może tłumaczyć różnica w dobranej przez nas próbie badawczej, a przede wszystkim odmienny status analizowanych samorządów. Mniejsza liczba podmiotów w gminach bez in-house może bowiem wynikać z nadreprezentacji w tej grupie

<sup>39</sup> Organ prowadzący rejestr działalności regulowanej dokonuje wpisu na wniosek przedsiębiorcy, po złożeniu przez przedsiębiorcę do organu prowadzącego rejestr działalności regulowanej oświadczenia o spełnieniu warunków wymaganych prawem do wykonywania tej działalności



gmin wiejskich (stanowią one 63proc. tej kategorii, w porównaniu do 17proc. w przypadku gmin z in-house). A w takich mniejszych jednostkach statystycznie zawsze zarejestrowanych było mniej podmiotów.

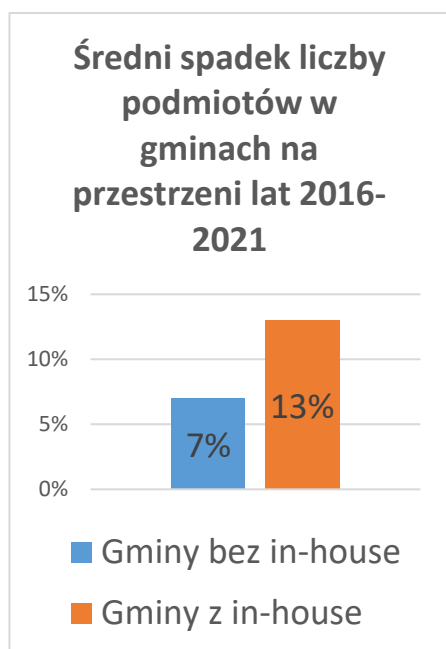
Uznaliśmy jednak, że w przypadku analizy wpływu in-house na konkurencyjność i liczbę podmiotów prywatnych nie chcemy dokonywać żadnej selekcji, poza odrzucaniem (zarówno w przypadkach gmin z, jak i bez in-house) odpowiedzi od samorządów, które były niekompletne. Na naszą prośbę o podanie liczby przedsiębiorców wpisanych do RDR-u stosowne informacje przekazała nam zdecydowana większość gmin. Nie zawężaliśmy tych grup poprzez wybranie równej reprezentacji gmin wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich we wszystkich przypadkach.

Powodów było kilka. Chcąc zachować równą proporcję wszystkich typów gmin musielibyśmy odrzucić zdecydowaną większość gmin, tylko dlatego, że więcej jest wśród nich gmin mniejszych lub większych, niż w przypadku drugiej porównywanej grupy. Warto też podkreślić, że wybierając gminy bez in-house (których jest zdecydowana większość w Polsce) wstępnie i tak już zawężiliśmy tę grupę do jednostek sąsiadujących z gminami, gdzie in-house funkcjonuje. Ta decyzja może też wyjaśniać nadreprezentację gmin wiejskich w zestawieniu gmin bez in-house. Jeżeli bowiem statystycznie co piąta (22 proc.) badana przez nas gmina z in-house okazała się gminą miejską, to naturalnym wydaje się, że okoliczne gminy (spośród których wybieraliśmy gminy bez in-house) będą mniejszymi ośrodkami, a przez to zostaną ujęte do kategorii gmin wiejskich<sup>40</sup>.

Z wniosków ogólnych warto też skupić się na wynikach najprostszego zestawienia, czyli porównania jak między pierwszym (2016), a ostatnim badanym przez nas rokiem (2021) zmalała we wszystkich gminach liczba przedsiębiorców wpisanych do RDR. Skonfrontowaliśmy ze sobą średnie liczby zarejestrowanych podmiotów w 2016 i 2021 r. dla dwóch analizowanych przez nas grup gmin. Tym sposobem otrzymaliśmy następujące wyniki:

---

<sup>40</sup> Oczywiście na pewno znajdziemy też wyjątki od tej zasady, ale uważamy, że przedstawione przez nas wnioskowanie jest spójne i logiczne.

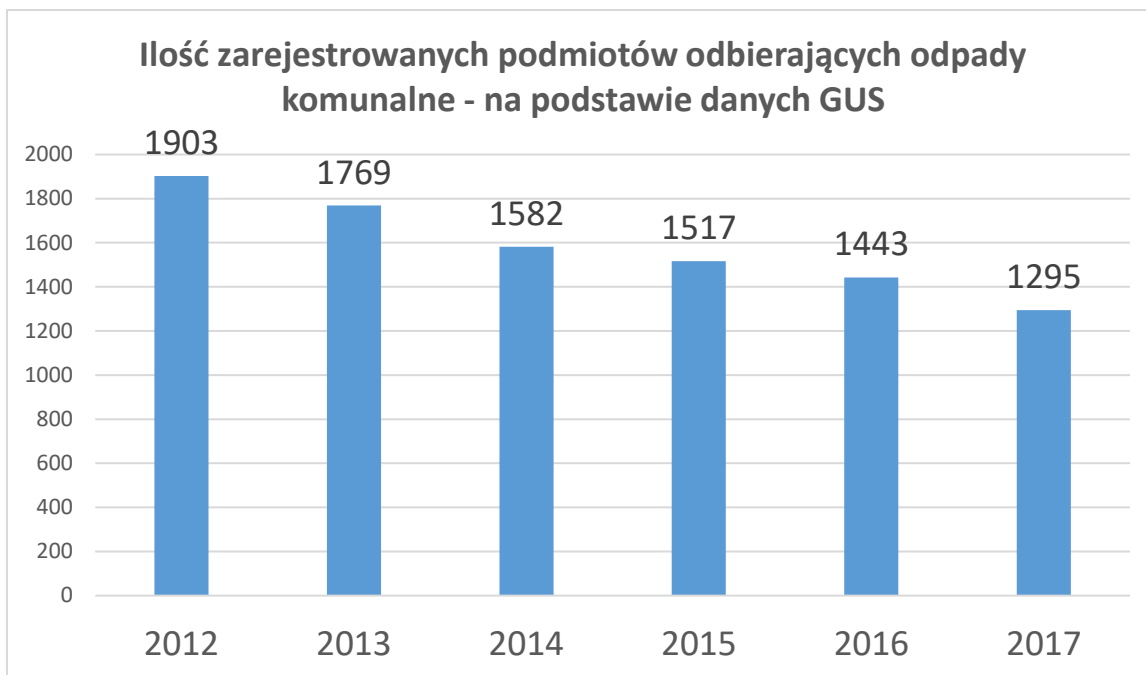


- Średni spadek liczby podmiotów w gminach bez in-house: z 9,6 (w 2016 r.) do 8.9 (w 2021 r.) → **spadek o 7 proc.**
- Średni spadek liczby podmiotów w gminach z in-house: z 11,5 (w 2016 r.) do 10 (w 2021 r.). → **spadek o 13proc.**

Oznacza to, że w gminach, w których funkcjonuje in-house liczba przedsiębiorców spadła prawie 2-krotnie bardziej, niż w sąsiadujących z nimi samorządach, gdzie wybierano wykonawcę w zwykłym trybie przetargowym. To mocny wniosek, który należy jednak opatrzyć uwagą ogólną. Choć opisany powyżej trend jest widoczny i niezaprzeczalny, to nie przekłada się on na duże różnice w nominalnej ilości podmiotów prywatnych

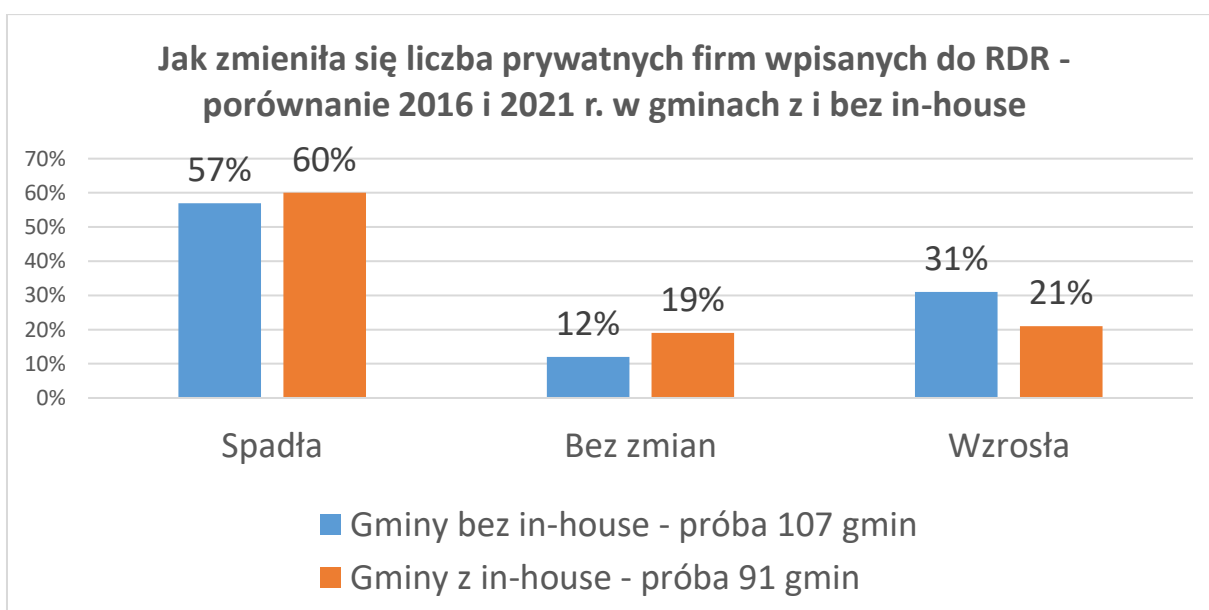
zarejestrowanych w RDR w poszczególnych grupach. Innymi słowy, choć przedsiębiorców ubyłoby w gminach z in-house prawie dwa razy więcej, niż w gminach bez in-house, to wciąż nie są to tak radykalne spadki, jak można byłoby wyczytać tylko patrząc na powyższy wykres. Niezaprzeczalny pozostaje jednak spadek, co może potwierdzać, że samo istnienie in-house może zniechęcać przedsiębiorców do inwestycji i negatywnie wpływać na rozwój nowych podmiotów na rynku.

Warto też zestawić te liczby z danymi publikowanymi przez GUS. Ze statystyk GUS wynika zaś jednoznacznie, że do największych spadków liczby podmiotów prywatnych funkcjonujących na rynku odpadowym doszło w latach 2014 i 2017. W tym pierwszym przypadku jest to pokłosie zmian na rynku odpadowym spowodowanych przekazaniem władztwa nad odpadami samorządom na skutek reformy z 2012 r. Spadek liczby zarejestrowanych podmiotów odbierających odpady komunalne wyniósł wówczas ponad 10,5proc. w stosunku do poprzedniego (2013) roku. Drugi spadek jest zaś skorelowany z dopuszczeniem możliwości wyboru wykonawcy w trybie bezprzetargowym, czyli wprowadzenie do polskiego porządku prawnego procedury in-house. Wówczas liczba zarejestrowanych firm spadła o 11,95proc. w stosunku do 2016 r.



#### 14.2. Wstępne porównanie gmin

Na 109 samorządów, w których nie funkcjonuje in-house, odrzuciliśmy 2 jednostki, które przesłały niekompletne dane. Próbą jest więc 107 samorządów. W 61 gminach odnotowano spadki (57 proc.), w 33 przypadkach liczba przedsiębiorców wzrosła (31 proc.), 14 pozostała na tym samym poziomie (12 proc.). Zestawmy to z danymi uzyskanymi od gmin, które wprowadziły in-house. Ze 100 odpowiedzi odrzuciliśmy 11, które były niekompletne. Próba badawcza wynosiła więc 89 gmin. W 53 z nich (60proc.) liczba przedsiębiorców spadła, a w 19 wzrosła (21 proc.). W 17 przypadkach liczba zarejestrowanych firm, mimo chwilowych wahań, nie zmieniła się na przestrzeni tych lat (19 proc.). W każdym z tych przypadków mówimy o porównaniu danych za 2016 i 2021 r. Wyniki te przedstawia poniższy wykres:



Do jakich wniosków możemy dojść na podstawie tych liczb? Już na wstępie widać, że w obu analizowanych grupach gmin liczba przedsiębiorców wpisanych do RDR częściej spadała, niż rosła. Różnice są jednak marginalne, można więc założyć, że sam sposób organizacji systemu (wyłonienie wykonawcy w przetargu lub powierzenie z wolnej ręki własnej spółce), nie miał bezpośredniego wpływu na spadek liczby podmiotów prywatnych. Na korzyść samorządów, które nie zdecydowały się na in-house przemawia jednak wyższy udział procentowy gmin, gdzie liczba przedsiębiorców wzrosła na przestrzeni lat. To największa odnotowana w tym zestawieniu różnica. Pozwala ona na stwierdzenie, że liczba podmiotów wpisanych do RDR statystycznie wzrosła w co piątej gminie, która wybrała in-house i prawie co w trzeciej, która zdecydowała się utrzymać konkurencyjny tryb wyboru wykonawców. Możliwym wyjaśnieniem jest fakt otwarcia rynku odbioru odpadów z nieruchomości niezamieszkałych w 2020 i 2021 r., z którego skorzystało wielu prywatnych przedsiębiorców.

---

*Liczba firm zajmujących się odbiorem odpadów statystycznie wzrosła w co trzeciej gminie, która zdecydowała się utrzymać konkurencyjny tryb wyboru wykonawców. Nowe podmioty rzadziej pojawiały się w gminach z in-house. Taki wzrost odnotowano tylko w jednej na pięć gmin.*

---

#### **14.3. Poglobiona analiza gmin, w których in-house funkcjonuje co najmniej 2 lata**

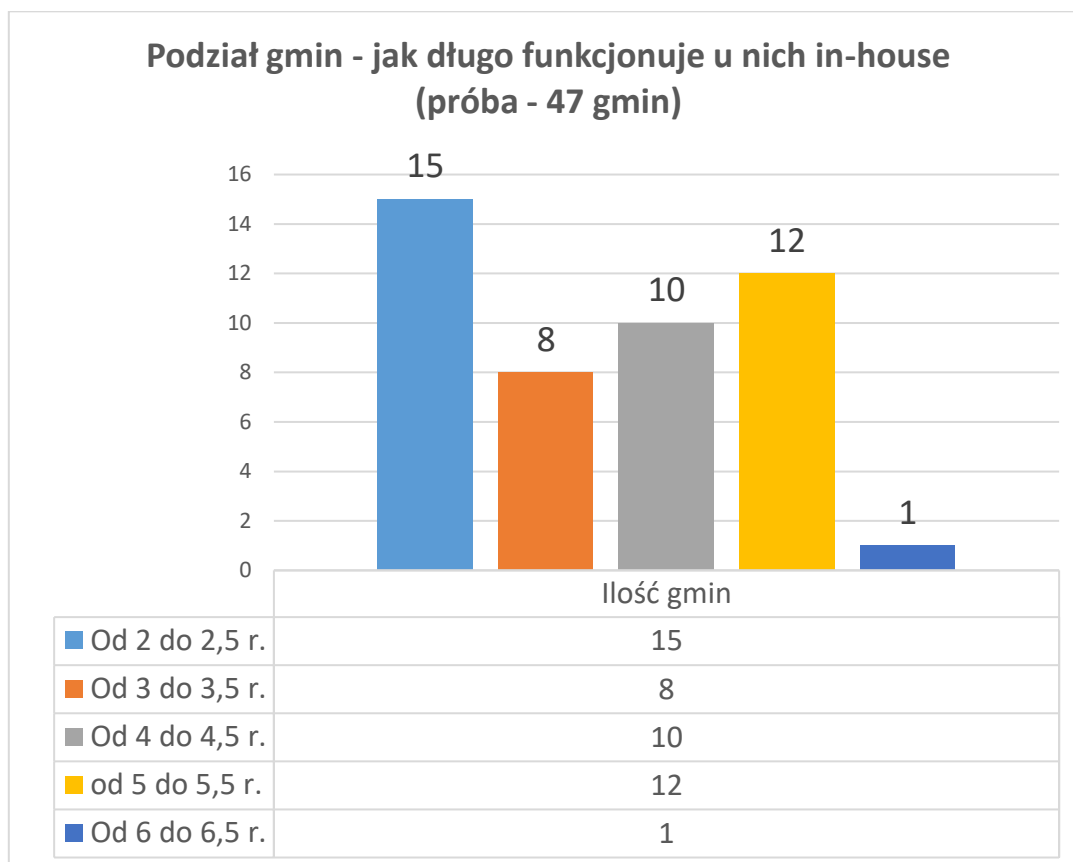
Chociaż liczby te wskazują na negatywny, spadkowy trend w większości samorządów, to same w sobie niewiele mówią jednak o tym, jaki wpływ na to mogło mieć wprowadzenie in-house. Dlatego też postanowiliśmy przeanalizować sytuację w wybranych gminach bardziej wnikliwie i odrzucić część samorządów, w których in-house funkcjonuje na tyle krótko, że za wcześnie byłoby oceniać jaki miał on wpływ na sytuację na rynku. Mowa o 42 spośród 89 przebadanych gmin, w których powierzono zadanie odbioru odpadów w trybie bezprzetargowym dopiero kilka miesięcy do 2 lat temu. W takich przypadkach trudno szukać korelacji pomiędzy zmianą ilości przedsiębiorców w latach 2016-2021, a faktem wprowadzenia in-house. Dlatego, aby móc przedstawić wiarygodniejsze wyniki, postanowiliśmy zawęzić analizę do gmin, w których in-house funkcjonuje już co najmniej 2 lata. Na potrzeby analizy za datę graniczną uznaliśmy pierwszy kwartał 2020 r.<sup>41</sup>, co pozwoli nam porównać sytuację na rynku rok przed i po wprowadzeniu in-house, opierając się na ostatnich aktualnych danych za 2021 r.

Tym sposobem zawęziliśmy badaną grupę do 47 samorządów, u których okres obowiązywania in-house rozłożył się dość równo (patrz wykres). Najwięcej jest jednostek, w których zlecenia z wolnej ręki powierzono od 2 do 2,5 roku temu. Drugą w kolejności grupę stanowią zaś gminy, gdzie in-house funkcjonuje dłużej niż 5 lat. Można przyjąć, że w analizowanych przypadkach in-house działa średnio ok. 4 lata. Napotkaliśmy też przypadki graniczne, czyli wymykające się jednoznacznej klasyfikacji. Chodzi o gminy Słupsk, Lipsko i Urszulín, w których in-house funkcjonuje kolejno od 16 grudnia 2019 r., 1 września 2019 r. i 1 grudnia 2018 r. Dla

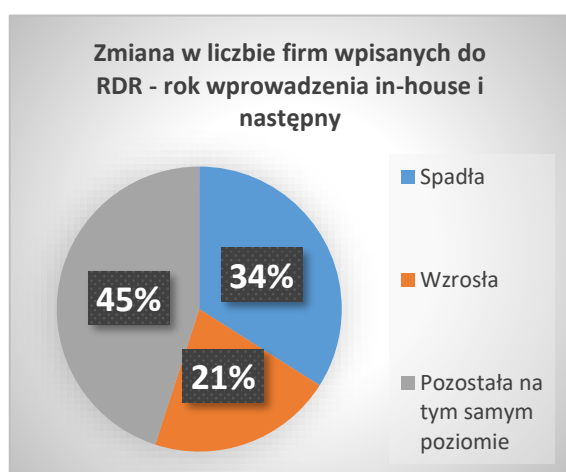
---

<sup>41</sup> Mowa o in-house obowiązującym od pierwszego kwartału 2020 r., co pozwala przeanalizować wpływ in-house na ilość firm zarejestrowanych w 2021 r. – ostatnim roku, za który mamy aktualne dane.

uproszczenia, z racji na to, że w każdym z tych przypadków bliżej było nowego roku, zaliczyliśmy je na poczet następnego roku (czyli badaliśmy sytuację w gminach traktując kolejno lata 2020, 2020 i 2019 jako lata bazowe).



#### 14.3.1. Wpływ in-house na konkurencję w krótszej perspektywie (do 2 lat) – porównanie roku wprowadzenia in-house i następnego



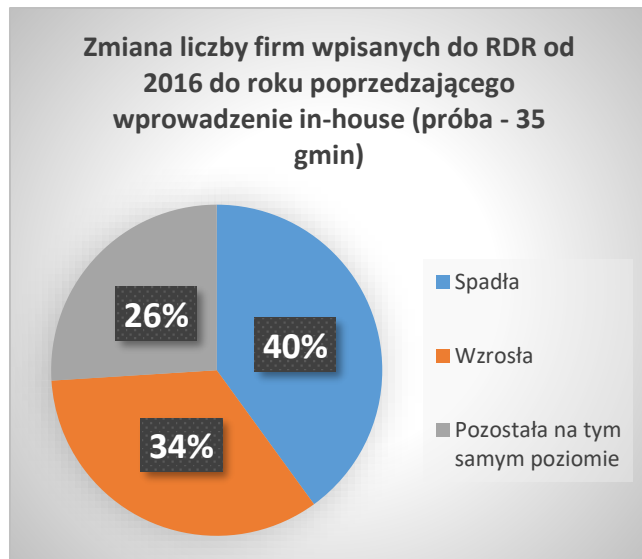
Postanowiliśmy sprawdzić jak zmieniła się liczba podmiotów wpisanych do RDR porównując dane z roku, w którym in-house zaczął po raz pierwszy funkcjonować w danej gminie, z danymi z następnego roku. Podążając za argumentacją przeciwników in-house, w samorządach które zrezygnowały z wyłonienia wykonawcy w drodze przetargu, przekazanie zadania odbioru odpadów własnej spółce powinno negatywnie rzutować na sytuację prywatnych podmiotów, skłaniając część z nich do wycofania się lub szukania nowych rynków.

Jak się okazuje, taki scenariusz rzeczywiście miał miejsce w co trzecim przypadku (ok. 34 proc. badanych samorządów). Z kolei w 21 proc. nastąpiła sytuacja odwrotna, czyli zarejestrowanych podmiotów przybyło. W zdecydowanej większości, czyli prawie w co drugim samorządzie nie

zaobserwowano jednak żadnych zmian. Może to skłaniać do wniosku, że w krótkiej perspektywie czasowej, czyli porównując dane maksymalnie z okresu dwóch lat<sup>42</sup>, wprowadzenie in-house nie prowadzi w większości przypadków do drastycznych zmian dla podmiotów prywatnych. Pytaniem pozostaje czy sytuacja ta utrzymuje się w dłuższej perspektywie czasowej, na co szukamy odpowiedzi w dalszej części analizy.

### 14.3.2. Porównanie: kondycja rynku w latach poprzedzających wprowadzenie in-house

Często samorządowcy, którzy zdecydowali się powierzyć zadanie własnej spółce argumentują, że jest to odpowiedź na trudną sytuację na rynku, czyli brak chętnych wykonawców lub zbyt wysokie ceny oferowane przez nich w przetargach. To drugie stwierdzenie jest poza przedmiotem tej analizy, ale warto przyjrzeć się jak zmieniała się sytuacja w gminach przed podjęciem decyzji o wprowadzeniu in-house. Można tu postawić dwie hipotezy. Pierwszą, że na przestrzeni kilku lat liczba firm, które mogłyby świadczyć usługi odbioru odpadów zauważalnie spadła, co zdecydowanie zawężyłoby gminie krąg potencjalnych wykonawców i może skłaniać do szukania alternatywy w postaci zleceń z wolnej ręki. Druga hipoteza zakłada z kolei odmienną sytuację, czyli utrzymywanie się liczby przedsiębiorców na w miarę stałym poziomie. Jeżeli ten wariant by się ziścił, mogłoby to oznaczać, że to nie brak potencjalnych wykonawców jest dla wielu gmin argumentem za wdrożeniem in-house, ale bardziej za wysokie oferty, które przedsiębiorcy składają na wolnym rynku.



Porównywaliśmy dane dostępne za rok poprzedzający wprowadzenie in-house z najstarszymi danymi, jakie zebraliśmy na potrzeby tej analizy, czyli za rok 2016. Z tego też powodu wyłączyliśmy na tym etapie 12 gmin, w których in-house funkcjonuje od 2017 r.<sup>43</sup> W tych przypadkach niemożliwe byłoby bowiem zbadanie kilkuletniego trendu dotyczącego zmiany w ilości przedsiębiorców wpisanych w RDR w latach poprzedzających zlecenie odbioru odpadów w bezprzetargowym trybie. Tym sposobem analizowana próbna to 35 gmin.

Co wynika z zebranych danych? W 9 przypadkach liczba przedsiębiorców nie zmieniła się od 2016 r., w 14 zmalała, a w 12 wzrosła. Innymi słowy, niekorzystny dla konkurencyjności rynku trend, czyli spadek ilości podmiotów gotowych świadczyć usługi można było zaobserwować w 40 proc. przypadków. W zdecydowanej większości gmin sytuacja była bowiem stabilna od lat

<sup>42</sup> Jeden pełny rok, w którym wprowadzono in-house i jeden pełny, następny rok jego obowiązywania

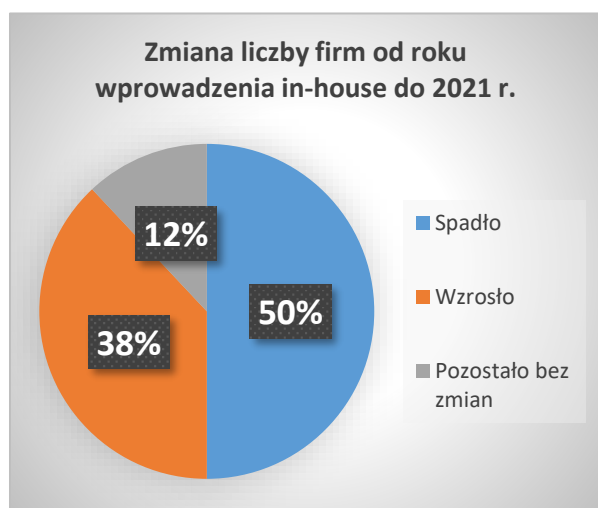
<sup>43</sup> Z uwzględnieniem jednego wyjątku, czyli gminy Drelów, która podała nam, że funkcjonuje u niej in-house od 2016 r.

lub nieco korzystniejsza, tzn. potencjalnych wykonawców przybywało, a nie ubywało (w sumie te dwie grupy stanowią ponad 60 proc.)

### 14.3.3. Analiza: długofalowy wpływ in-house na konkurencję w gminach, w których in-house działa od 3 do 6,5 lat

Niniejszy punkt jest naturalnym rozwinięciem pytania postawionego w rozdziale 14.3.1, w którym analizowaliśmy jak wyglądała konkurencja na lokalnym rynku na rok po zleceniu zamówienia z wolnej ręki. Dla pełnego obrazu sytuacji należy jednak zbadać sytuację nie tylko w pierwszych 24 miesiącach obowiązywania in-house, ale prześledzić jak często i w jakim tempie spadała lub rosła liczba zarejestrowanych przedsiębiorców.

W tym przypadku, podobnie jak w poprzednim rozdziale, zawężiliśmy grupę gmin tak, aby uniknąć zakrzywienia danych przez niereprezentatywne przykłady – w tym przypadku są nimi gminy, u których in-house funkcjonuje relatywnie krótko, bo od 2 do 2,5 roku. Tym sposobem

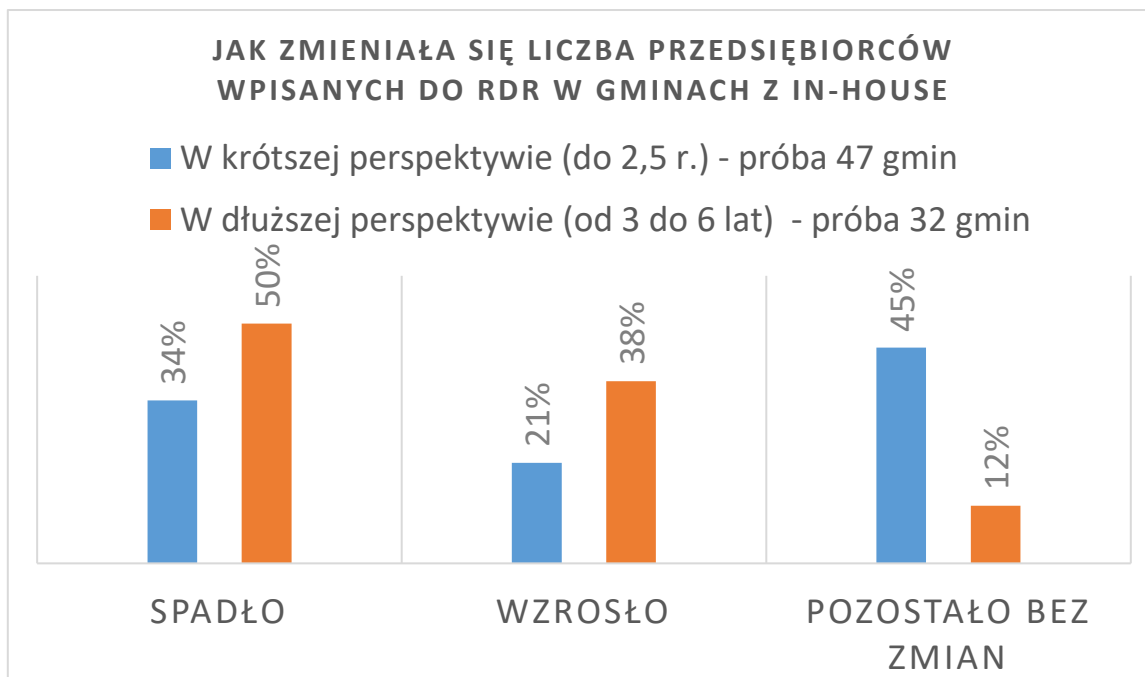


przyglądamy się wnikliwie 32 gminom z in-housowym stażem od 3 do 5,5 lat (włącznie z wyjątkiem w tym zestawieniu, czyli gminą Drelów, która ma 6,5 roku<sup>44</sup>).

Na 32 gminy w 16 przypadkach liczba podmiotów spadła, w 12 wzrosła, a w 4 pozostała bez zmian. Innymi słowy, w dłuższej perspektywie 3-6 lat gminy dzielą się dużo bardziej po równo na te, gdzie liczba przedsiębiorców wzrosła (38 proc.) i spadła (50 proc.).

Warto w tym momencie zestawić te dane z wynikami poprzedniej analizy, w której sprawdzaliśmy zmiany wynikające z wprowadzenia in-house w krótszej perspektywie. Przedstawia je poniższy wykres.

<sup>44</sup> Taką odpowiedź gmina podała w odpowiedzi na przesłaną przez nas ankietę (wskazała, że in-house funkcjonuje u niej od 2016 r.)



Przede wszystkim rzuca się w oczy najbardziej rażąca dysproporcja dotycząca sytuacji, w której liczba przedsiębiorców „pozostała bez zmian”. O ile w krótszej perspektywie był to najczęściej spotykany wariant, który dotyczył prawie połowy wszystkich samorządów wdrażających in-house, (45 proc.) tak po kilku latach – występował już zdecydowanie najrzadziej (12 proc.). Prowadzi to do konkluzji, że wprowadzenie in-house zasadniczo nie jest obojętne dla konkurencji na lokalnym rynku.

Może to skłaniać do wniosku, że trend spadkowy lub wzrostowy nie jest bezpośrednio powiązany z samym faktem wprowadzenia in-house, tylko zależy również od innych czynników. Znaczyłoby to, że w części samorządów, w których liczba przedsiębiorców spadła, in-house tego trendu nie zatrzymał (ewentualnie spowolnił), a tam gdzie firm przybywało, działało się to niezależnie od powierzenia zadania gminnej spółce (np. z powodu dostępu do dużego rynku nieruchomości niezamieszkałych). Hipoteza ta wymaga jednak dalszej analizy, której poświęciliśmy następny rozdział.

#### **14.3.4. Analiza: nie czy zmiany występowały, tylko jak małe/duże były?**

Do tej pory „spadki” i „wzrosty” były analizowane wyłącznie jako zero-jedynkowe wartości, bez uwzględnienia jak znaczące były to zmiany. Jest to natomiast konieczne, by określić tempo zmian w poszczególnych latach i ocenić na ile są one skorelowane z datą wprowadzenia in-house w konkretnych samorządach. Postanowiliśmy przedstawić te dane procentowo, bo tylko tak możemy adekwatnie porównać sytuacje zupełnie różnych gmin np. większych ośrodków, gdzie liczba firm spadła np. z 20 do 15 i jednostek na terenach wiejskich, gdzie podobna strata 25 proc., czyli np. 2 z 8 firm, choć mniej spektakularna niż w pierwszym przypadku, może być równie bolesna dla lokalnego rynku.

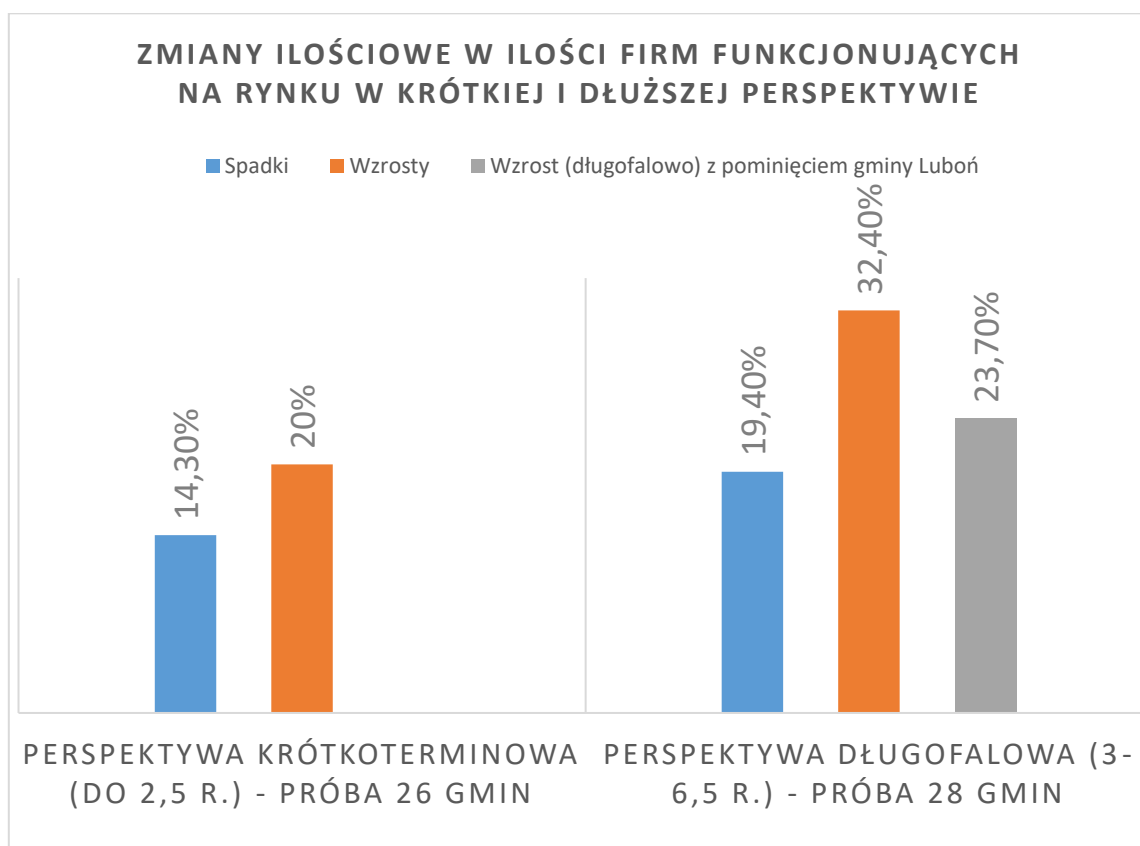


### Perspektywa krótkoterminowa:

W pierwszej kolejności przyjrzelśmy się jak znaczące były spadki lub wzrosty ilości firm zarejestrowanych w RDR w gminach na rok po wprowadzeniu in-house (rozdział 14.3.1). Porównywaliśmy w tym przypadku liczbę firm w kolejnym roku po wprowadzeniu in-house w stosunku do liczby firm zarejestrowanych w roku, gdy in-house zaczął funkcjonować. Odrzuciliśmy przypadki 21 gmin, w których liczba podmiotów się nie zmieniła. Tym sposobem poddaliśmy analizie 26 jednostek, z których w 10 nastąpiły wzrosty (średnio o 19,4 proc.), a w 16 spadki (średnio o 14,3 proc.).

### Perspektywa długofalowa

Następnie sprawdziliśmy jak znaczące były straty i wzrosty w perspektywie długofalowej, czyli w przypadku 32 gmin, w których in-house funkcjonuje od 3 do 6 lat (rozdział 14.3.3.). Jak ustaliliśmy już wcześniej, w tej grupie gmin różnice były dużo mniej wyraźne (w 47 proc. liczba przedsiębiorców spadła, w 41 proc. wzrosła). W tym przypadku porównywaliśmy dane dotyczące liczby firm w ostatnim pełnym roku (2021 r.) z danymi za rok, w którym konkretna jednostka wprowadziła in-house. Odrzuciliśmy również 4 gminy, w których liczba przedsiębiorców pozostała w badanym okresie na stałym poziomie. Tym samym próba wynosiła 28 gmin. Zebrane wyniki dla obu perspektyw prezentuje poniższy wykres.



Co można wyczytać z tych danych? Po pierwsze, wyraźnie widać, że w gminach, w których in-house funkcjonuje kilka lat, zarówno spadki, jak i wzrosty liczby prywatnych przedsiębiorców są większe, niż w przypadku gmin z krócej działającym in-housem. Nie są to jednak spektakularnie duże wahania. Najbardziej zauważalny przeskok dotyczy wzrostu liczby

zarejestrowanych podmiotów w gminach. W krótkiej perspektywie w gminach przybyło średnio 20 proc. nowych firm, a w ciągu kilku lat od 23,7-32,4 proc.

Skąd tak dużą rozbieżność? Wynika ona z zawyżenia wyniku przez wyjątkowy przypadek w analizowanym zestawieniu, czyli gminę Luboń, która jako jedyna może się pochwalić ponad 128 proc<sup>45</sup>. wzrostem firm wpisanych do RDR (odpowiada za to przeskok z 7 podmiotów w 2017 r. do 16 w 2021 r.). Przykład ten mocno zakrzywia zebrane dane, bo jego uwzględnienie – przy średniej z 26 gmin – zawyża wynik o ponad 8,7 proc. Wykluczenie tego skrajnego przypadku sprawiłoby zaś, że średni wzrost ilości przedsiębiorstw spadłby z 32,4 do 23,7 proc., czyniąc go dużo mniej spektakularnym, niż wynika to z obecnych danych.

### **Podsumowanie:**

W krótkiej, dwu i pół letniej perspektywie wdrożenie in-house częściej prowadziło do zmniejszenia konkurencji na rynku (34 proc.), niż inicjowało pojawienie się nowych podmiotów (21 proc.). Jednocześnie w gminach, w których ubywało prywatnych firm straty te były relatywnie niewielkie – z rynku zniknęło bowiem statystycznie ok. 14 proc. podmiotów. Z kolei w mniejszości gmin, w których nowi przedsiębiorcy się pojawili, średnio przybyło ich więcej, bo ok. 19 proc.

W dłuższej perspektywie (powyżej 3 lat) sytuacja w gminach z in-house się coraz bardziej wyrównywała, a prawdopodobieństwo spadku lub wzrostu ilości prywatnych podmiotów było podobne (50 proc. do 38 proc.). Jednocześnie utrzymywał się trend widoczny w analizie perspektywy krótkoterminowej – w gminach, w których nowi przedsiębiorcy się pojawiali, było ich statystycznie więcej (od 23,7 do 32,4 proc.), niż ubywało w gminach, gdzie odnotowywane były spadki (20 proc.).

Dane te prowadzą do następujących wniosków. Zarówno w krótkiej jak i długiej perspektywie wprowadzenie in-house częściej prowadziło do spadku liczby podmiotów prywatnych wpisanych do RDR, co może przekładać się na spadek konkurencyjności na lokalnym rynku. Skutki te były bardziej widoczne im dłużej zadania własne były powierzone gminnym spółkom – w okresie pierwszych 2-2,5 lat zmniejszenie liczby przedsiębiorców odnotowywano w co trzeciej badanej gminie (34 proc.), a po okresie 3-6 lat już w co drugiej (50 proc.). W tej grupie gmin można też zauważyć, że z biegiem czasu z rynku znika też więcej podmiotów – w pierwszym okresie jest to 14 proc., po kilku latach już 20 procent w porównaniu do roku, w którym in-house zaczął funkcjonować po raz pierwszy.

Równolegle jest też duża grupa gmin, u których wybór bezprzetargowego powierzenia zadań własnej spółce nie przeszkodził pojawieniu się nowych prywatnych podmiotów. Nie jest to tak liczna grupa, jak w przypadku samorządów odnotowujących spadki (50 proc.), ale nie jest ona nieznacząca (to 38 proc. badanych jednostek). W tych przypadkach można też zauważyć, że sytuacja na ich lokalnym rynku w jakimś stopniu sprzyjała rozwojowi przedsiębiorców, bo w

---

<sup>45</sup> W zdecydowanej większości analizowanych przykładów wartości te wahały się w okolicach kilkunastu procent.

ciągu kilku lat funkcjonowania in-house statystycznie przybyło ich od ok. 24 do 32 proc. i są to wartości wyższe, niż w przypadku spadków odnotowywanych w analizowanych wcześniej gminach. Niewykluczone, że dużą rolę odegrało tu uwolnienie rynku nieruchomości niezamieszkałych w 2020 i 2021 r., które mogło być dla wielu firm odbierających odpady pozytywnym impulsem do rozwoju.