

Spółka komunalna w systemie gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce

A municipal company in the municipal waste management system in Poland

JURAND BIEŃ, MACIEJ KIEŁBUS

DOI: 10.17512/INSTAL.2026.05.01

Artykuł przedstawia analizę roli spółki komunalnej jako instrumentu realizacji zadań własnych gminy w systemie gospodarki odpadami komunalnymi w warunkach zmieniającego się otoczenia regulacyjnego i ekonomicznego. Przedmiotem badania była ocena dopuszczalnych modeli powierzenia zadań spółce komunalnej, granic finansowania działalności ze środków pochodzących z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wpływu nowych uwarunkowań systemowych na trwałość organizacyjną lokalnych struktur komunalnych. Zastosowano wieloetapowe badanie obejmujące analizę dogmatyczno-prawną przepisów prawa, analizę praktyki nadzorczej i kontrolnej oraz ocenę uwarunkowań rynkowych i kierunków projektowanych zmian legislacyjnych. Wykazano, że trwałość wykorzystania spółki komunalnej zależy od zachowania zgodności pomiędzy modelem organizacyjnym, zasadami powierzenia zadań, przejrzystością kosztową oraz zdolnością adaptacji do zmian wynikających z wdrażania systemu kaucyjnego i reform systemu komunalnego. Wskazano również rosnące znaczenie modeli współpracy międzygminnej jako mechanizmu stabilizacji lokalnych systemów odpadowych.

Słowa kluczowe: spółka komunalna, gospodarka odpadami, u.c.p.g., opłata śmieciowa, in-house, PSZOK, system kaucyjny, współpraca międzygminna

The article presents an analysis of the role of a municipal company as an instrument for implementing municipal own tasks within the municipal waste management system under changing regulatory and economic conditions. The study focused on assessing legally permissible models for entrusting tasks to municipal companies, limits of financing their activities from municipal waste management fees, and the impact of new systemic conditions on the long-term organisational stability of local municipal structures. A multi-stage desk research methodology was applied, including doctrinal legal analysis, review of supervisory and audit practice, and assessment of market conditions together with planned legislative changes. The results indicate that the durability of municipal company involvement depends on consistency between organisational design, legal entrustment mechanisms, transparent cost allocation, and the ability to adapt to changes resulting from the deposit return system and ongoing municipal sector reforms. The growing importance of intermunicipal cooperation models as a stabilising factor for local waste systems was also identified.

Keywords: municipal company, municipal waste management, public procurement, earmarked waste fee, in-house, civic amenity site, deposit return system, inter-municipal cooperation

Wprowadzenie

System gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce wchodzi obecnie w kolejny etap transformacji instytucjonalnej. Po okresie intensywnej przebudowy organizacyjnej po roku 2013, kiedy odpowiedzialność za organizację odbioru i zagospodarowania odpadów została co do zasady jednoznacznie przypisana gminom (wyjątki dotyczą nieruchomości niezamieszkałych, które nie zostały objęte zorganizowanym przez gminę systemem odbioru odpadów), coraz wyraźniej ujawniają się ograniczenia obecnie funkcjonującego modelu. Z zasady utrzymanie czystości

i porządku, w tym organizacja odbierania odpadów komunalnych, jest obowiązkiem gminy, a wójt/burmistrz/prezydent miasta musi udzielić zamówienia publicznego na odbieranie albo na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych [1]. Z perspektywy zarządzania komunalnego oznacza to, że nawet gdy gmina dysponuje własną spółką, relacja „zadanie–wykonawca” musi przejść przez właściwy tryb prawny, a nie być oparta wyłącznie na administracyjnym poleceniu lub prostym zleceniu.

Równocześnie praktyka rynkowa pokazała, że gospodarka odpadami ma tendencję do koncentracji i spadku presji

konkurencyjnej, co ogranicza skuteczność czysto przetargowego modelu w wielu lokalizacjach [2, 3]. W badaniu UOKiK dotyczącym usług zagospodarowania odpadów komunalnych w instalacjach wskazano szereg argumentów wzmacniających rolę gmin w kierunku większej aktywności właścicielskiej i budowy stabilnych zdolności operacyjnych w sektorze komunalnym [4]. To przede wszystkim symptomy słabej presji konkurencyjnej i rosnących kosztów związanych ze wzrostem cen energii, kosztów pracy, opłat środowiskowych, kosztów transportu, które zdecydowanie ograniczają przewidywalność cen odbioru i zagospodarowania

dr hab. inż. Jurand Bień, prof. PCz ORCID: 0000-0002-8544-7463 – Dziekan Wydziału Infrastruktury i Środowiska Politechniki Częstochowskiej, ul. J.H. Dąbrowskiego 73, 42-200 Częstochowa, Autor korespondencyjny: e-mail: jurand.bien@pcz.pl; Maciej Kielbus – Ziemiński&Partners Kancelaria Prawna Kostrzewska, Kołodziejczak i Wspólnicy sp. k., ul. J. Strusia 10, 60-711 Poznań, Polska, e-mail: maciej.kielbus@ziemski.com.pl

odpadów. Jednocześnie pojawiają się nowe uwarunkowania systemowe: wdrożenie systemu kaucyjnego, projektowane zmiany legislacyjne w systemie komunalnym, rosnąca presja osiągnięcia poziomów recyklingu czy zmiana struktury ekonomicznej frakcji selektywnych. To wszystko powoduje, że wiele jednostek samorządu terytorialnego ponownie analizuje możliwość wzmocnienia własnych struktur wykonawczych poprzez utworzenie lub rozwój istniejących spółek komunalnych, które przestają pełnić wyłącznie rolę wykonawcy usług technicznych, a stają się instrumentem zarządzania bezpieczeństwem komunalnym gminy. W tym kontekście spółka komunalna może pełnić trzy funkcje strategiczne: operatora usług (głównie: odbiór/PSZOK/installacje), regulatora jakości (standaryzacja, edukacja, kontrola operacyjna) oraz integratora współpracy międzygminnej. Warunkiem jest jednak projektowanie modelu współpracy i finansowania w sposób zgodny z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, a dzięki temu „odporny” na nadzór ze strony Regionalnej Izby Obrachunkowej (RIO), kontrolę Najwyższej Izby Kontroli (NIK) czy Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (Prezes UZP), a także ryzyka konkurencyjne [5].

Wskazane uwarunkowania powodują, że zasadniczym problemem badawczym staje się określenie granic trwałości organizacyjnej i prawnej modelu opartego na wykorzystaniu spółki komunalnej jako narzędzia realizacji zadań własnych gminy w obszarze gospodarki odpadami. W szczególności istotne jest rozstrzygnięcie, czy w warunkach rosnącej zmienności regulacyjnej, presji kosztowej oraz modyfikacji struktury strumienia odpadów spółka komunalna może pełnić funkcję stabilnego operatora systemu komunalnego, czy też jej rola będzie wymagała redefinicji w kierunku nowych modeli organizacyjnych i finansowych.

Metodyka

Celem badania było ustalenie, w jakim zakresie spółka komunalna może stanowić trwały instrument realizacji zadań własnych gminy w gospodarce odpadami w warunkach zmieniającego się otoczenia regulacyjnego, przy jednoczesnym zachowaniu zgodności z właściwymi trybami wynikającymi z przepisów prawa, w tym prawa zamówień publicznych, zasadami finansowania systemu odpadowego oraz ograniczeniami wynikającymi z praktyki nadzorczej i kontroli publicznej.

Badanie miało charakter jakościowy i zostało umiejscowione w paradygmacie

analizy instytucjonalno-prawnej, stosowanej w opracowaniach dotyczących funkcjonowania systemów komunalnych, w których przedmiotem oceny pozostają jednocześnie normy prawne, mechanizmy organizacyjne oraz ich konsekwencje ekonomiczne i operacyjne [3]. Przyjęto założenie, że funkcjonowanie spółki komunalnej w systemie gospodarki odpadami nie może być analizowane wyłącznie na podstawie pojedynczego aktu prawnego, ponieważ zakres dopuszczalnych działań tego podmiotu kształtowany jest przez współdziałanie wielu przepisów prawa, regulacji finansowych, zasad udzielania zamówień publicznych, praktyki nadzorczej organów kontroli publicznej a także uwarunkowań rynkowych i konkurencyjnych.

W części normatywnej zastosowano metodę analizy dogmatyczno-prawnej, obejmującą interpretację przepisów regulujących zadania własne gmin w zakresie utrzymania czystości i porządku, zasady funkcjonowania spółek komunalnych, tryby powierzania zadań własnym podmiotom komunalnym oraz dopuszczalne mechanizmy finansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Drugim komponentem badania była analiza instytucjonalna praktyki stosowania prawa, przeprowadzona na podstawie dostępnych rozstrzygnięć regionalnych izb obrachunkowych, wystąpień pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli oraz dokumentów interpretacyjnych odnoszących się do organizacji systemu odpadowego. W rezultacie pozwoliło to na uchwycenie rzeczywistych granic dopuszczalności organizacyjnej, które nie zawsze wynikają wprost z literalnego brzmienia przepisów, lecz są kształtowane przez praktykę nadzorczą oraz sposób oceny prawidłowości wydatkowania środków publicznych. Uzupełniająco wykorzystano analizę systemową obejmującą uwarunkowania ekonomiczne rynku gospodarki odpadami, w tym dostępne raporty dotyczące koncentracji rynku, zmian kosztów zagospodarowania odpadów oraz wpływu nowych instrumentów regulacyjnych na strukturę strumienia surowców wtórnych. Szczególne znaczenie przypisano ocenie skutków wdrażania systemu kaucyjnego, który w sposób bezpośredni wpływa na ekonomikę funkcjonowania zarówno instalacji komunalnych, jak i spółek realizujących zadania odbioru oraz zagospodarowania odpadów. W części prognostycznej badania uwzględniono również analizę projektowanych zmian legislacyjnych odnoszących się do organizacji systemu gospodarstwa odpadami, przyjmując, że projektowane rozwiązania prawne mogą w perspektywie krótkoterminowej istotnie

zmodyfikować zakres kompetencji organizacyjnych gmin oraz sposób funkcjonowania podmiotów komunalnych. Jednocześnie nie sposób wykluczyć, iż dalsze zmiany prawne – w perspektywie średnio i długookresowej – w istotny sposób wpłyną na zaprezentowane wyniki analiz. Szeroko rozumiana gospodarka odpadami komunalnymi cechuje się bowiem znaczną dynamiką zmian prawnych. Wnioski badawcze sformułowane na podstawie triangulacji źródeł, przyjmując za najbardziej wiarygodne te ustalenia, które jednocześnie znajdują potwierdzenie w obowiązujących regulacjach prawnych, praktyce nadzorczej oraz obserwowanych kierunkach zmian organizacyjnych na rynku usług komunalnych. Zakres badania ma charakter systemowy i nie obejmuje analizy jednostkowych modeli konkretnych spółek komunalnych, ponieważ celem opracowania było wskazanie mechanizmów o charakterze uniwersalnym, możliwych do zastosowania przez różne jednostki samorządu terytorialnego niezależnie od ich wielkości oraz lokalnych uwarunkowań organizacyjnych.

Zakres dopuszczalnej aktywności spółki komunalnej w systemie gospodarki odpadami komunalnymi

Punktem wyjścia do określenia roli spółki komunalnej w systemie gospodarki odpadami pozostaje ustawowe przypisanie odpowiedzialności organizacyjnej gminie jako podmiotowi realizującemu zadanie własne w zakresie utrzymania czystości i porządku [1]. Oznacza to, że niezależnie od modelu wykonawczego to gmina pozostaje podmiotem odpowiedzialnym za zapewnienie ciągłości systemu, osiągnięcie poziomów recyklingu, organizację odbioru odpadów oraz kontrolę zgodności funkcjonowania systemu z wymaganiami ustawowymi.

W praktyce spółka komunalna nie przejmuje zadań własnych gminy w sensie ustrojowym, lecz staje się narzędziem organizacyjnym służącym wykonaniu określonych elementów tego zadania [2]. Rozróżnienie to ma istotne znaczenie, ponieważ granice aktywności spółki wyznacza nie tylko zakres przedmiotowy działalności komunalnej, ale również sposób jej powiązania z interesem publicznym oraz zakaz finansowania przez gminy działalności wykraczającej poza uzasadniony cel komunalny.

W najbardziej podstawowym zakresie spółka komunalna może realizować czynności bezpośrednio związane z odbiorem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, ich transportem oraz przekaza-

zaniem do instalacji przetwarzania. Do tej grupy należy również obsługa punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych (w tym zbieranie odpadów na PSZOK), utrzymanie infrastruktury pojemnikowej, odbiór odpadów problemowych oraz organizacja logistyki frakcji zbieranych selektywnie. Są to działania pozostające w bezpośrednim związku z obowiązkiem gminy wynikającym z systemu gospodarowania odpadami komunalnymi i co do zasady nie budzą istotnych wątpliwości interpretacyjnych [1]. Zarząd spółki komunalnej może realizować także określone działania władcze wobec właścicieli nieruchomości, ułatwiając indywidualne sprawy z zakresu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na podstawie stosownej uchwały rady gminy (rady miasta) będącej aktem prawa miejscowego.

Znacznie szerszy zakres aktywności pojawia się na poziomie infrastrukturalnym. Spółki komunalne stają się operatorami sortowni, kompostowni, stacji przeładunkowych oraz innych elementów lokalnej infrastruktury odpadowej. W tym obszarze zasadniczego znaczenia nabiera zatem rozróżnienie pomiędzy prowadzeniem instalacji służącej bezpośrednio realizacji zadania własnego a działalnością, która zaczyna mieć cechy samodzielnej aktywności rynkowej. Jeżeli instalacja obsługuje wyłącznie lub dominująco strumień odpadów komunalnych powstających na terenie gminy lub grupy gmin współpracujących organizacyjnie to bez wątpienia utrzymuje ona wyraźny charakter komunalny. W sytuacji jednak, gdy znacząca część działalności opiera się na przyjmowaniu strumieni zewnętrznych, pojawia się konieczność oceny zgodności takiego modelu z zakresem dopuszczalnej działalności spółki.

Zauważyć też trzeba, że w ostatnich latach obserwuje się także trzeci poziom aktywności, który można określić jako funkcję systemową. Spółki komunalne uczestniczą w przygotowywaniu analiz kosztowych systemu, prowadzeniu monitoringu jakości selektywnej zbiórki (a w przypadku spółek instalacyjnych wręcz kreatora określonych standardów poprzez świadomie kształtowaną politykę cenową), organizacji kampanii edukacyjnych oraz opracowywaniu rozwiązań logistycznych związanych z dostosowaniem systemu do nowych wymogów recyklingowych [4]. Funkcje te nie mają już charakteru wyłącznie wykonawczego, lecz stają się elementem zarządzania komunalnego. W tym miejscu najpełniej ujawnia się zmiana pozycji spółki komunalnej: z wykonawcy technicznego na operatora bezpieczeństwa systemowego. W warunkach niestabilności cen za zagospodarowanie odpadów, ograniczonej konkurencji rynkowej oraz rosnących

wymagań regulacyjnych własny podmiot zaczyna pełnić rolę stabilizując zdolność gminy do wykonywania obowiązków ustawowych.

Jednocześnie należy podkreślić, że rozszerzenie zakresu działalności spółki komunalnej – podobnie jak jej utworzenie – wymaga zachowania pełnej zgodności z właściwym powierzeniem zadań. Sama możliwość wykonywania określonych czynności nie oznacza bowiem automatycznej dopuszczalności ich powierzania poza trybem przewidzianym w przepisach o zamówieniach publicznych lub poza konstrukcją powierzenia wewnętrznego. W konsekwencji zakres przedmiotowy działalności spółki musi być każdorazowo analizowany równoległe z prawidłowością modelu organizacyjnego jej relacji z gminą. W praktyce oznacza to, że trwałość funkcjonowania spółki komunalnej zależy nie tyle od szerokości formalnego katalogu możliwych usług, ile od zdolności gminy do prawidłowego zbudowania całego modelu instytucjonalnego obejmującego własność, kontrolę, finansowanie oraz zgodność proceduralną.

Poniżej zestawiono zadania spółki komunalnej w obowiązującej ramie prawnej:

Zakres usług. Spółka komunalna może realizować na rzecz gminy łańcuch usług odpadowych polegających na: odbieraniu i transporcie odpadów komunalnych, prowadzeniu punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK), zagospodarowaniu odpadów, a także działania „systemowe” wprost wskazane w u.c.p.g., takie jak edukacja ekologiczna, obsługa administracyjna, o ile są one powierzone spółce jako element właściwie skonstruowanej usługi systemowej [1].

Polityka prawna spółki. Ustawa o gospodarce komunalnej dopuszcza prowadzenie gospodarki komunalnej m.in. w formie spółek prawa handlowego (zasadniczo: spółka z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółka akcyjna) oraz przewiduje ramy tworzenia spółek kapitałowych z udziałem JST [6]. Jednocześnie ustawa wskazuje także, że tworzenie i przystępowanie do spółek (poza sferą użyteczności publicznej – po spełnieniu określonych ustawowo przesłanek) ma następować na zasadach gwarantujących zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji oraz spełnienie zasad przejrzystości i proporcjonalności, co jest istotne przy ocenie modeli powierzania zadań odpadowych [6].

Obowiązek kontraktowania. W obowiązującym systemie u.c.p.g. gmina ma obowiązek zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od nieruchomości zamieszkałych, a wójt/burmistrz/prezy-

dent miasta ma obowiązek udzielić zamówienia publicznego na odbieranie albo odbieranie i zagospodarowanie odpadów [1]. To oznacza, że „własna spółka” nie eliminuje konieczności wyboru trybu prawnego, lecz zmienia możliwe opcje (np. in-house) i akcentuje potrzebę stałej weryfikacji spełnienia przesłanek prawa zamówień publicznych [7]. Jednocześnie eliminuje to możliwość świadczenia usługi odbioru odpadów poprzez jednostki organizacyjne gminy, które nie posiadają osobowości prawnej (np. Zakłady budżetowe), gdyż nie można udzielić im zamówienia publicznego.

Ograniczenia operacyjne i ryzyka regulacyjne. Ryzyko dla spółki i gminy pojawia się jako:

<p>Ryzyko trybu udzielenia zamówienia nieprawidłowe zastosowanie trybu z wolnej ręki (w tym in-house) otwiera drogę do sporów i destabilizacji kontraktu [7]</p>	<p>Ryzyko konkurencyjne koncentracja rynku i deficyt konkurencji są diagnozowane w analizach UOKiK, a w praktyce mogą skutkować zarówno wzrostem cen, jak i presją na „zamknięcie” systemu w strukturach komunalnych [5]</p>
<p>Ryzyko finansowe koszty systemu finansowanego opłatą odpadową są ustawowo skatalogowane [1], a wydatki poza katalogiem są kwestionowane w nadzorze RIO</p>	<p>Ryzyko nadzoru właścicielskiego w spółkach z udziałem JST funkcjonuje szczególna waga nadzoru właścicielskiego, a błędy w rozdziale ról (gmina jako regulator usług i jednocześnie właściciel wykonawcy) zwiększają ryzyko sporów o przejrzystość i konkurencyjność [6]</p>

Modele powierzania zadań spółce komunalnej: przetarg, zamówienie in-house oraz rozwiązania mieszane

Zakres dopuszczalnej aktywności spółki komunalnej w gospodarce odpadami pozostaje ściśle związany z trybem, w jakim gmina powierza jej wykonywanie określonych czynności. Sam fakt posiadania przez jednostkę samorządu terytorialnego udziałów lub akcji w spółce nie stanowi podstawy do bezpośredniego przekazania realizacji zadania publicznego, ponieważ ustawodawca jednoznacznie podporządkował organizację odbioru odpadów komunalnych regułom proceduralnym wynikającym z systemu zamówień publicznych [7]. W konsekwencji każda decyzja organizacyjna dotycząca wykorzystania własnej spółki komunalnej wymaga wcześniejszego rozstrzygnięcia, czy zadanie będzie realizowane w formule konkurencyjnej, czy też spełnione są przesłanki dopuszczające zastosowanie tzw. powierzenia wewnętrznego. W praktyce oznacza to, że gmina może współpracować ze spółką komunalną w dwóch reżimach: rynkowym (spółka startuje w przetargu na tych samych zasadach co inni),

wewnętrzny („in-house”), przy czym ten wariant wymaga spełnienia przesłanek prawa zamówień publicznych (PZP) dotyczących kontroli, struktury kapitałowej i udziału działalności wykonywanej na rzecz podmiotu kontrolującego [7]. Jednocześnie nakaz udzielenia zamówienia publicznego na odbiór odpadów lub usługę kompleksową, w skład której wchodzi odbiór odpadów, eliminuje możliwość powierzenia realizacji tych zadań spółce w innym trybie niż udzielenie zamówienia publicznego. Model in house wykluczony jest natomiast w przypadku odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, nawet gdy objęci są zorganizowanym przez gminę systemem odbioru. W przypadku tego typu nieruchomości ustawodawca wprowadził bezwzględny obowiązek przetargowy.

Przeprowadzona analiza wskazuje, że najczęściej występującym rozwiązaniem pozostaje model konkurencyjny, w którym gmina organizuje postępowanie przetargowe na odbieranie albo odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych zgodnie z art. 6d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W tym modelu spółka komunalna funkcjonuje na takich samych zasadach jak inni uczestnicy rynku i może uzyskać zamówienie wyłącznie po złożeniu najkorzystniejszej oferty.

Mimo to, w wielu gminach obserwuje się ograniczoną liczbę oferentów, powtarzalność tych samych uczestników rynku oraz znaczną wrażliwość cen ofertowych na zmiany kosztów energii, paliw, pracy i zagospodarowania odpadów. W takich warunkach część samorządów zaczęła rozwijać model oparty na wykorzystaniu zamówienia wewnętrznego, określanego jako model „in-house”. Konstrukcja ta

pozwała na powierzenie realizacji zadania własnej spółce bez organizowania postępowania konkurencyjnego, pod warunkiem spełnienia ściśle określonych przesłanek prawnych. Co więcej w przypadku zamówienia in-house opartego na przepisach Prawa zamówień publicznych koniecznym jest zastosowanie określonej przepisami procedury podlegającej kontroli Krajowej Izby Odwoławczej i Sądu Zamówień Publicznych. Kluczowe znaczenie ma tutaj występowanie kontroli odpowiadającej kontroli sprawowanej nad własnymi jednostkami, polegającej na dominującym wpływie na cele strategiczne oraz istotne decyzje dotyczące zarządzania sprawami tej spółki. Ponadto kontrola ta nie może mieć charakteru wyłącznie właścicielskiego w sensie formalnym, lecz powinna znajdować odzwierciedlenie w rzeczywistej zdolności kształtowania strategicznych decyzji gospodarczych, kierunków rozwoju oraz polityki operacyjnej podmiotu. Kontrola ta musi być wykonywana faktycznie, a nie pozostawać wyłącznie elementem formalnym. Dalej dominująca część aktywności gospodarczej podmiotu musi być wykonywana na rzecz jednostki samorządu terytorialnego sprawującej kontrolę lub podmiotów pozostających w tym samym układzie właścicielskim [8]. W praktyce oznacza to konieczność zachowania proporcji działalności komunalnej wyraźnie dominującej nad działalnością rynkową. Każde rozszerzenie aktywności komercyjnej spółki może prowadzić do osłabienia podstaw prawnych stosowania modelu „in-house”, a w konsekwencji do zakwestionowania legalności powierzenia. W modelu „in-house” opartym na Prawie zamówień publicznych poziom zależności ekonomicznej musi wynosić ponad 90%.

Z punktu widzenia samorządów model „in-house” daje istotne korzyści organizacyjne. Pozwala na stabilizację kosztów, większą przewidywalność realizacji usług, wyższy poziom kontroli oraz możliwość planowania długoterminowych inwestycji infrastrukturalnych bez ryzyka utraty operatora systemu po kolejnym postępowaniu przetargowym. Szczególnego znaczenia nabiera to w sytuacjach, gdy spółka komunalna obsługuje równocześnie odbiór odpadów, punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz elementy lokalnej infrastruktury przetwarzania.

W modelu tym – podobnie jak w modelach konkurencyjnych – zdarzają się jednak nieprawidłowości. Do najczęściej identyfikowanych należy niewystarczające udokumentowanie kontroli analitycznej, brak spójności pomiędzy przedmiotem działalności spółki a zakresem powierzanych usług oraz nieprecyzyjne rozdzielanie kosztów działalności komunalnej od działalności dodatkowej. Organy nadzorcze zwracają również uwagę, że samo powołanie spółki komunalnej nie może być traktowane jako mechanizm omijania konkurencyjnych procedur rynkowych [9].

W takich warunkach nie dziwi, że coraz częściej spotykanym rozwiązaniem staje się model mieszany, w którym część zadań pozostaje powierzona spółce komunalnej, natomiast część realizowana jest przez operatorów wyłonionych w postępowaniu konkurencyjnym. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w których spółka komunalna odpowiada za odbiór odpadów lub obsługę PSZOK, natomiast zagospodarowanie frakcji kierowane jest do podmiotów zewnętrznych. Model ten pozwala gminie zachować częściową kontrolę nad systemem, a jednocześnie korzystać z konkuren-

Tabela 1. Porównanie modeli współpracy na linii gmina-spółka
Table 1. A comparison of cooperation models between community - municipal company

Model współpracy	Uwarunkowania	Typowe zastosowanie w odpadach	Mocne strony	Ograniczenia i ryzyka	Mechanizmy kontroli i rozliczeń (minimum)
Przetarg konkurencyjny (spółka startuje na rynku)	Obowiązek udzielenia zamówienia na odbiór lub odbiór + zagospodarowanie [1].	Odbiór, transport, PSZOK (usługa), zagospodarowanie	Formalna konkurencja	Często niska liczba ofert; ryzyko „jednego wykonawcy” i presji cenowej	Audyt jakości, benchmarking cen [5]
Spółka celowa (gminna lub wielogminna), „in-house”	JST mogą tworzyć spółki kapitałowe; ramy konkurencyjne, zwłaszcza poza użytecznością publiczną [6] Kontrola jak nad własną jednostką; ponad 90% działalności na rzecz kontrolującego; zasadniczo brak kapitału prywatnego [7]	Budowa/eksploatacja instalacji i logistyka Stabilny odbiór, PSZOK, część działań systemowych	Efekt skali, kontrola infrastruktury Stabilność operacyjna, możliwość budowy kompetencji i inwestycji	Ryzyko niespełnienia przesłanek (zwłaszcza „90%”), w tym w grupach kapitałowych; ryzyko sporów o obejście konkurencji	Umowy właścicielskie, taryfy/plan finansowy, rozdzielność rachunkowa, jawne zasady dostępu do instalacji [6]
Partnerstwo publiczno-prywatne	Umożliwia realizację zadań gospodarki komunalnej w trybach przewidzianych ustawowo, obok PZP	Instalacje (MBP, kompostownie, RDF, ITPOK), duży CAPEX	Transfer części ryzyka na partnera, dostęp do know-how i finansowania	Złożony model, ryzyko złe wycenionych ryzyk i długich negocjacji	Model opłat za dostępność, KPI, mechanizmy waloryzacji, prawo step-in
Współpraca międzygminna (związek/porozumienie) + spółka operator	Opłata może być dochodem związku w zakresie przejętych zadań; konsekwencje dla finansowania i kompetencji [10]	Przejęcie systemu odpadowego, wspólny PSZOK, instalacje	Efekt skali, wspólne inwestycje	Ryzyko konfliktów międzygminnych, trudniejsze zarządzanie	Statutowy podział ról: związek jako organizator, spółka jako operator, wieloletnie KPI [10]

cji w miejscu, gdzie rynek pozostaje relatywnie stabilny.

W warunkach obecnych zmian regulacyjnych wybór modelu powierzania zadań nabiera dodatkowego znaczenia (tabela 1). Wdrożenie systemu kaucyjnego, zmiana struktury ekonomicznej frakcji selektywnych oraz rosnące koszty zagospodarowania powodują, że model organizacyjny przestaje być wyłącznie kwestią formalnoprawną, a staje się elementem strategicznego zarządzania odpornością całego systemu komunalnego. Minimalny zestaw kryteriów, które gmina powinna udokumentować przed wyborem modelu, powinien obejmować: strukturę i zmienność kosztów (według frakcji), ryzyka rynkowe (liczba potencjalnych wykonawców; rynek instalacji), gotowość spółki do spełnienia przesłanek „in-house” (jeśli brane pod uwagę), zdolność inwestycyjną i finansowanie (PSZOK/instalacje), ryzyka nadzorcze ze strony RIO w obszarze finansowania opłat oraz ewentualnej potrzeby współpracy międzygminnej.

Jednocześnie podkreślić należy, iż w przypadku realizacji innych zadań niż odbiór odpadów komunalnych gminy mają większą elastyczność wyboru form działania. Dotyczy to także możliwości oparcia relacji ze spółką komunalną na modelu „in-house” wynikającym z przepisów ustawy o gospodarce komunalnej [6]. W przypadku tego modelu poziom zależności ekonomicznej od gminy jest niższy i wynosi ponad 80%. Co więcej, taki model pozwala na budowanie relacji długookresowych, gdyż w tym przypadku nie znajduje zastosowania ograniczenie zawierania umów w sprawie zamówienia publicznego do 4 lat. W modelu tym złagodzone są także wymogi proceduralne związane z powierzaniem zadań publicznych spółce komunalnej.

Finansowanie z opłaty za gospodarowanie odpadami

Jednym z najistotniejszych zagadnień decydujących o trwałości organizacyjnej udziału spółki komunalnej w systemie gospodarki odpadami pozostaje sposób finansowania powierzanych jej zadań. W praktyce samorządowej właśnie ten obszar najczęściej staje się przedmiotem sporów interpretacyjnych oraz ocen nadzorczych, ponieważ granica pomiędzy finansowaniem zadania własnego gminy a finansowaniem działalności gospodarczej spółki nie zawsze jest jednoznacznie zdefiniowana na poziomie operacyjnym.

Punktem wyjścia pozostaje zasada, zgodnie z którą opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi ma charakter celowy i może być przeznaczana wyłącznie na finansowanie ustawowo określonych kos-

tów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi [1]. Oznacza to, że środki od mieszkańców gmina może przeznaczyć wyłącznie na pokrycie kosztów związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi, które pozostają w bezpośrednim związku z realizacją ustawowo określonych obowiązków gminy. W najbardziej klasycznym ujęciu do kosztów kwalifikowanych zalicza się wydatki związane z odbiorem, transportem, zbieraniem, odzyskiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych, a także tworzeniem i funkcjonowaniem punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych i obsługą administracyjną systemu, a także działalności edukacyjną w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi. Ustawa przewiduje także możliwość pokrywania kosztów usunięcia odpadów komunalnych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania, czyli tzw. „dzikie wysypiska”. Jeżeli spółka komunalna wykonuje te czynności na rzecz gminy, wynagrodzenie wypłacane jej za realizację tych usług mieści się w dopuszczalnym zakresie finansowania. Istotne znaczenie ma przy tym zasada ekwiwalentności kosztowej. Środki systemowe nie mogą być wykorzystywane do tworzenia nadwyżek finansowych niezwiązanych z wykonywaniem zadania komunalnego ani do finansowania działalności inwestycyjnej, która nie pozostaje w bezpośrednim związku z bieżącym funkcjonowaniem systemu odpadowego. Wyjątkiem w tym zakresie są koszty tworzenia PSZOK lub punktów napraw i ponownego użycia

produktów lub części produktów niebędących odpadami. W praktyce oznacza to, że każda pozycja kosztowa ujmowana w kalkulacji wynagrodzenia spółki powinna być możliwa do obrony zarówno pod względem rachunkowym, jak i funkcjonalnym bo ustawodawca wprost zakazuje wykorzystywania tych środków na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu [1]. A właśnie praktyka nadzorcza regionalnych izb obrachunkowych pokazuje, że brak wyraźnego rozdziału kosztów jest jedną z najczęściej identyfikowanych nieprawidłowości. Organy nadzoru podkreślają, że nawet jeżeli spółka pozostaje w pełni własnością gminy, nie zwalnia to jednostki samorządu terytorialnego z obowiązku wykazania, iż środki pochodzące z opłaty za gospodarowanie odpadami zostały wykorzystane wyłącznie na realizację celu ustawowego.

Katalog dopuszczalny i niedopuszczalny do finansowania przedstawiono w tabeli 2.

Kolejną kwestią są także koszty pośrednie. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy spółka komunalna prowadzi działalność wielobranżową, obejmującą równocześnie gospodarkę odpadami, utrzymanie zieleni, usługi wodociągowe lub inne zadania komunalne. W takich przypadkach konieczne staje się precyzyjne rozdzielenie kosztów wspólnych, tak aby środki z opłaty odpadowej nie finansowały działalności niezwiązanej z systemem gospodarowania odpadami. Dotyczy to tak kosztów administracji, jak i kosztów utrzymania zaplecza technicznego, kosztów zarządu oraz wspólnej infrastruktury.

Tabela 2. Katalog dopuszczalnego i niedopuszczalnego finansowania z opłaty za odbiór odpadów [1]
Table 2. A list of acceptable and unacceptable sources of funding for waste collection fee

Kategoria	Dopuszczalne finansowanie z opłaty (typowe przykłady)	Niedopuszczalne lub wysokiego ryzyka (typowe przykłady)	Podstawa/uzasadnienie
Usługi podstawowe systemu	Odbiór, transport, zbieranie, odzysk, unieszkodliwianie; kontrakty na zagospodarowanie frakcji	Część zadań „porządkowych” niezwiązanych z odpadami komunalnymi (np. ogólne utrzymanie zieleni)	Wprost w katalogu, art. 6r ust. 2 pkt 1
PSZOK i infrastruktura selektywnej zbiórki	Utworzenie i utrzymanie PSZOK, wyposażenie, obsługa, ewidencja	Inwestycje infrastrukturalne bez związku z selektywną zbiórką (np. obiekty niezwiązane z PSZOK)	Wprost w katalogu, art. 6r ust. 2 pkt 2
Administracja i edukacja	Obsługa administracyjna systemu, edukacja ekologiczna w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi	Koszty promocji niezwiązanej z postępowaniem z odpadami	Wprost w katalogu, art. 6r ust. 2 pkt 3 i 4
Pojemniki/worki	Zakup pojemników/worków dla nieruchomości, utrzymanie sanitarne i techniczne pojemników	Zakup sprzętu niezwiązanego z pojemnikami na odpady lub poza systemem (ryzyko kwalifikacji)	Dopuszczalne na podstawie art. 6r ust. 2a.
Usuwanie „dzikich wysypisk”	Usuwanie odpadów komunalnych z miejsc nielegalnych (w zakresie przewidzianym ustawą)	Usuwanie odpadów innych niż komunalne w formule „ogólnej” (ryzyko dowodowe)	Dopuszczalne na podstawie art. 6r ust. 2b.
Punkty napraw i wymiany	tworzenie i utrzymanie punktów napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami	Przyjmowanie i naprawa odpadów innych niż komunalne	Dopuszczalne na podstawie art. 6r ust. 2aa.
Nadwyżki i przesunięcia	Finansowanie kosztów systemu z nadwyżek lat ubiegłych; wymóg właściwego rozliczenia	Przeznaczenie nadwyżki na inne cele	RIO wskazuje na konieczność rozliczenia nadwyżek w ramach systemu [11]

Jeżeli spółka komunalna eksploatuje sortownię, kompostownię lub stację przeładunkową, pojawia się pytanie o możliwości pokrywania kosztów amortyzacji, remontów lub modernizacji z opłaty odpadowej. Co do zasady dopuszczalne pozostaje finansowanie kosztów eksploatacyjnych niezbędnych do bieżącego funkcjonowania systemu, natomiast finansowanie rozbudowy infrastruktury nie może być finansowane ze środków pochodzących z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W warunkach wdrażania systemu kaucyjnego, o którym będzie jeszcze później, problem ten nabiera dodatkowego znaczenia. Ograniczenie strumienia najbardziej wartościowych frakcji surowcowych prowadzi bowiem do spadku przychodów ze sprzedaży materiałów wtórnych, co zwiększać będzie presję na pokrywanie kosztów funkcjonowania instalacji z opłaty ponoszonej przez mieszkańców.

Warto również podkreślić, że spółka komunalna nie może traktować środków systemowych jako mechanizmu kompensowania działalności komercyjnej. Jeżeli równolegle wykonuje usługi na rzecz innych podmiotów lub prowadzi działalność rynkową poza systemem komunalnym, zasadnym staje się rozdzielenie rachunkowe obu obszarów aktywności.

Wpływ systemu kaucyjnego na spółki komunalne

System kaucyjny wszedł w życie z dnia 1.10.2025 r., i trzeba zaznaczyć, że stanowi jedną z najistotniejszych zmian strukturalnych wpływających obecnie na organizację lokalnych systemów gospodarki odpadami. W odróżnieniu od wcześniejszych zmian legislacyjnych, które koncentrowały się przede wszystkim na obowiązkach organizacyjnych gmin lub poziomach recyklingu, system kaucyjny oddziałuje bezpośrednio na ekonomiczną strukturę strumienia odpadów komunalnych, a tym samym na warunki funkcjonowania spółek komunalnych uczestniczących w odbiorze i zagospodarowaniu odpadów.

System kaucyjny obejmuje m.in. butelki jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na napoje do 3 l oraz puszki metalowe do 1 l (kaucja 0,50 zł), a także butelki szklane wielokrotnego użytku do 1,5 l (kaucja 1,00 zł) [12]. To oznacza, że część najbardziej wartościowych surowców wtórnych przesunięta została poza komunalny. Materiały te, mimo że generowały określone koszty logistyczne, jednocześnie pozostawały nośnikiem przychodów uzyskiwanych przez operatorów systemu poprzez sprzedaż surowców wtórnych.

Dla spółek komunalnych oznacza to zmianę o charakterze fundamentalnym, bo

jest to „odpływ” części surowców wtórnych wysokiej wartości. Obecnie strumień odpadów pozostający w systemie gminnym będzie w większym stopniu składał się z frakcji trudniejszych technologicznie, bardziej zanieczyszczonych oraz mniej wartościowych ekonomicznie. Prowadzić to będzie do wzrostu kosztu jednostkowego zagospodarowania jednej tony odpadów przy jednoczesnym ograniczeniu możliwości kompensowania tych kosztów przychodami materiałowymi. Szczególnie silnie zjawisko to będzie odczuwalne w przypadku spółek komunalnych eksploatujących sortownie odpadów lub uczestniczących w przygotowaniu frakcji surowcowych do dalszego recyklingu. Dodatkowym problemem staje się zmiana struktury odbioru selektywnego. Ograniczenie udziału opakowań kaucyjnych może doprowadzić do konieczności korekty częstotliwości odbioru, zmiany harmonogramów transportowych oraz ponownego przeliczenia efektywności tras odbioru odpadów. Dla spółek komunalnych oznacza to konieczność dostosowania tak taboru, jak i organizacji pracy do nowego profilu strumienia odpadowego.

Zauważalna będzie też zmiana funkcjonowania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Choć formalnie system kaucyjny opiera się przede wszystkim na zwrocie opakowań w jednostkach handlowych, praktyka, zwłaszcza w początkowej fazie wdrażania systemu, może być taka, że odpad „butelkowo-puszkowy” może zachowywać się chaotycznie: część mieszkańców będzie oddawać opakowania w sklepach, część dalej umieszczać w żółtym worku, część dowozić je do PSZOK, a część w ogóle „pogubi się” w nowym systemie. Spółki komunalne będą musiały równolegle prowadzić działania informacyjne, edukacyjne oraz operacyjne służące ograniczeniu błędów segregacji odpadów. W rezultacie w wymiarze finansowym system kaucyjny może pośrednio zwiększyć presję na poziom opłat ponoszonych przez mieszkańców lub dopłat czynionych do systemu przez gminy z innych środków własnych, które w konsekwencji nie będą mogły być przeznaczane na działania prorozwojowe. Jeżeli bowiem koszty funkcjonowania systemu pozostaną na zbliżonym poziomie, a jednocześnie zmniejszeniu ulegną przychody wynikające ze sprzedaży frakcji materiałowych, luka finansowa będzie musiała zostać pokryta innymi mechanizmami. W praktyce to konieczność rewizji kalkulacji stawek za odbiór i zagospodarowanie, ewentualnie poszukiwanie nowych źródeł efektywności organizacyjnej.

Podsumowując, można przyjąć, że system kaucyjny nie osłabi roli spółek komunal-

nych w systemie gospodarki odpadami, lecz zmieni warunki, w jakich będą one funkcjonować [13]. Rozpatrzmy trzy scenariusze operacyjne.

- 1) Scenariusz pasywny - spółka ogranicza się do dostosowania umów odbioru i sortowania (mniejsze wolumeny PET/Al), re negocjuje parametry (częstotliwość, poziomy jakości) i wzmacnia kontrolę kosztów frakcyjnych. Uzasadnieniem jest poprawa przejrzystości kosztów w dokumentach zamówieniowych jako kierunek projektowany w projekcie ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Numer projektu: UD252) [14].
- 2) Scenariusz usługodawcy - spółka staje się operatorem punktu/ów odbioru (w tym poprzez PSZOK jako lokalizację techniczną), realizuje usługi magazynowania, transportu i wstępnego sortowania opakowań kaucyjnych na zlecenie podmiotu reprezentującego lub sieci handlowych. Tu kluczowe jest rozdzielenie finansowania: to nie jest koszt systemu gminnego z art. 6r, tylko osobny kontrakt (rynek kaucyjny). Działalność ta traktowana jest jako działalność komercyjna, wskutek czego może negatywnie wpłynąć na możliwość udzielenia lub kontynuowania dotychczasowej relacji z gminą opartej na modelu „in-house”.
- 3) Scenariusz integracyjny - spółka łączy rozwój PSZOK, punktów napraw/ponownego użycia i obsługi strumienia kaucyjnego, budując lokalne „centrum obiegu” (collection + reuse). Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dopuszcza finansowanie punktów napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami ze środków opłaty, co może częściowo wspierać tę transformację po stronie systemu gminnego [1].

Spółka komunalna jako narzędzie współpracy międzygminnej i stabilizacji regionalnych systemów odpadowych

Rosnąca złożoność organizacyjna systemu gospodarki odpadami powoduje, że zdolność pojedynczej gminy do samodzielnego utrzymania pełnej efektywności operacyjnej staje się ograniczona. Dotyczy to zwłaszcza gmin mniejszych, w których skala strumienia odpadów nie zawsze uzasadnia ekonomicznie rozwój własnej infrastruktury technicznej, utrzymywanie rozbudowanego zaplecza transportowego czy tworzenie samodzielných rezerw organizacyjnych pozwalających reagować na zmienność rynku usług odpadowych. W takich warunkach spółka komunalna coraz częściej przestaje być wyłącznie narzędziem lokalnego wykonywania zadania własnego, a zaczyna pełnić funkcję platformy integrującej współpracę pomię-

dzy kilkoma jednostkami samorządu terytorialnego. Znaczenie tego modelu rośnie szczególnie tam, gdzie występuje potrzeba zapewnienia ciągłości odbioru odpadów, utrzymania ekonomicznej racjonalności inwestycji infrastrukturalnych oraz ograniczenia ryzyka gwałtownych wzrostów kosztów zagospodarowania. W praktyce wspólne wykorzystanie jednego podmiotu komunalnego pozwala rozłożyć koszty stałe na większy strumień odpadów, zwiększyć przewidywalność wykorzystania infrastruktury oraz poprawić efektywność planowania logistycznego.

Najprostszym organizacyjnie rozwiązaniem pozostaje model, w którym jedna gmina tworzy spółkę komunalną, a pozostałe jednostki powierzają tej spółce określone zadania. Model taki może funkcjonować skutecznie wyłącznie wtedy, gdy zakres działalności spółki pozostaje zgodny z dopuszczalnymi zasadami wykonywania działalności komunalnej, a jednocześnie nie dochodzi do naruszenia przesłanek, od których zależy możliwość stosowania uproszczonych mechanizmów powierzenia zadań. W praktyce każde rozszerzenie działalności poza obszar własny wymaga bardzo ostrożnej oceny wpływu na strukturę przychodów i zakres działalności podstawowej.

Stąd znacznie bardziej stabilnym rozwiązaniem pozostaje model wielogminny, w którym kilka jednostek samorządu terytorialnego uczestniczy bezpośrednio w strukturze właścicielskiej spółki. W takim układzie – po spełnieniu ustawowo określonych przesłanek – spółka może pełnić rolę wspólnego operatora systemu komunalnego, a współwłaściciele zachowują wpływ na strategiczne decyzje dotyczące rozwoju infrastruktury, zakresu usług oraz polityki kosztowej. Rozwiązanie to sprzyja także tworzeniu trwałych struktur zarządzania, zwłaszcza wtedy, gdy współpraca obejmuje nie tylko odbiór odpadów, lecz także eksploatację punktów selektywnego zbierania, stacji przeladunkowych lub lokalnych instalacji przetwarzania. W warunkach rosnących kosztów transportu szczególnie znaczenia nabiera możliwość optymalizacji logistyki na obszarze większym niż granice jednej gminy. Spółka działająca w układzie międzygminnym może efektywniej planować trasy odbioru, racjonalizować wykorzystanie taboru oraz ograniczać liczbę pustych przebiegów, co w bezpośredni sposób wpływa na koszt funkcjonowania systemu. Korzyść ta staje się jeszcze bardziej widoczna w warunkach zmian wywołanych systemem kaucyjnym. Istotnym elementem współpracy międzygminnej pozostaje również możliwość wspólnego planowania inwestycji infrastrukturalnych. W przypadku pojedynczych gmin budowa

własnej sortowni, kompostowni lub rozbudowanego zaplecza technicznego często nie znajduje pełnego uzasadnienia ekonomicznego, natomiast w modelu wielogminnym inwestycja taka może osiągać wymaganą skalę efektywności. Spółka komunalna staje się wówczas nie tylko wykonawcą usług, lecz także operatorem infrastruktury regionalnej.

Warto podkreślić, że znaczenie współpracy międzygminnej wzrasta również z perspektywy bezpieczeństwa organizacyjnego. W sytuacjach kryzysowych, takich jak nagle ograniczenie dostępności instalacji zagospodarowania, skokowy wzrost cen rynkowych lub zaburzenia po stronie prywatnych operatorów, wspólna struktura komunalna zwiększa zdolność samorządów do utrzymania ciągłości świadczenia usług. W takich warunkach spółka komunalna może pełnić funkcję bufora stabilizacyjnego tak na poziomie kosztowym, jak i na poziomie ciągłości operacyjnej systemu.

Stąd wydaje się, że w perspektywie najbliższych lat rola spółek komunalnych w układach międzygminnych będzie rosła. Sprzyjają temu zarówno czynniki ekonomiczne, jak i zmieniające się otoczenie regulacyjne, w którym coraz większego znaczenia nabiera odporność systemu odpadowego na wahania rynkowe oraz zdolność do długoterminowego planowania infrastrukturalnego.

Alternatywą pozostają bardziej złożone konstrukcje prawne związane ze współpracą międzygminną bazujące zarówno na rozwiązaniach ustrojowych (np. związki międzygminne, porozumienia komunalne), jak i na rozwiązaniach spółkowych.

Kierunki zmian legislacyjnych i ich skutki dla spółek komunalnych

Dyskusja nad przyszłym modelem organizacji gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce coraz wyraźniej przesuwają się z poziomu bieżącego stosowania przepisów na poziom przebudowy systemowej. Wynika to z faktu, że obecne rozwiązania prawne, mimo licznych nowelizacji, nie eliminują podstawowych napięć występujących pomiędzy odpowiedzialnością gmin za osiągnięcie poziomów recyklingu, zasadą samofinansowania systemu oraz rosnącą niestabilnością ekonomiczną rynku usług odpadowych. W tych warunkach rola spółek komunalnych staje się jednym z centralnych zagadnień projektowanych zmian legislacyjnych.

Jednym z najważniejszych punktów odniesienia pozostają projektowane zmiany legislacyjne określone w debacie publicznej jako pakiet reform systemu komunalnego (komunikat MKiŚ o projekcie

opublikowanym w RCL (31.10.2025) [15]), w tym rozwiązania procedowane w ramach projektu UD252 [16]. Kierunek proponowanych zmian wskazuje na potrzebę zwiększenia elastyczności organizacyjnej gmin w zakresie powierzania zadań własnych oraz lepszego dostosowania mechanizmów finansowych do realnych kosztów funkcjonowania systemu. Choć szczegółowe rozwiązania pozostają wciąż przedmiotem prac legislacyjnych, to już obecnie można zauważyć tendencję do wzmacniania zdolności samorządów do samodzielnego stabilizowania lokalnych systemów odpadowych.

W praktyce oznacza to stopniowe odchodzenie od modelu, w którym dominującym instrumentem organizacyjnym pozostaje wyłącznie konkurencyjny wybór operatora usług, na rzecz modelu bardziej zróżnicowanego, uwzględniającego lokalne uwarunkowania infrastrukturalne i ekonomiczne. W szczególności podnoszona jest także potrzeba stworzenia bardziej przewidywalnych warunków funkcjonowania spółek komunalnych wykonujących zadania o charakterze strategicznym dla bezpieczeństwa komunalnego gminy.

Jednym z kluczowych czynników wpływających na dalszą ewolucję systemu pozostaje również wdrożenie rozszerzonej odpowiedzialności producenta oraz jej wpływ na finansowanie selektywnej zbiórki i zagospodarowania odpadów opakowaniowych. Jeżeli mechanizmy rekompensujące koszty gmin nie zostaną wystarczająco precyzyjnie zaprojektowane to część ciężaru finansowego nadal pozostanie po stronie lokalnych systemów komunalnych. W takim układzie spółki komunalne będą musiały funkcjonować w warunkach trwałej presji kosztowej przy jednoczesnym ograniczeniu możliwości bilansowania systemu przychodami materiałowymi.

Drugim istotnym kierunkiem zmian jest rosnące znaczenie zgodności systemu odpadowego z celami klimatycznymi i energetycznymi. Coraz częściej gospodarka odpadami przestaje być analizowana wyłącznie jako system logistyczno-organizacyjny, a staje się elementem szerszej polityki gospodarki zasobami, obejmującej odzysk energii, ograniczanie emisji i zwiększanie efektywności materiałowej. W takim ujęciu spółki komunalne mogą w przyszłości pełnić rolę podmiotów integrujących nie tylko klasyczne zadania odpadowe, lecz także działania związane z lokalną gospodarką obiegu zamkniętego.

Na tej podstawie można wyróżnić trzy prawdopodobne scenariusze dalszego rozwoju roli spółek komunalnych.

Pierwszy scenariusz ma charakter adaptacyjny i zakłada utrzymanie obecnego modelu przy stopniowym zwiększaniu zna-

czenia spółek jako operatorów odbioru odpadów oraz lokalnych punktów selektywnej zbiórki. W tym wariancie gminy zachowują ostrożność organizacyjną, a rozwój spółek odbywa się głównie poprzez rozszerzanie zakresu zadań w granicach obecnych instrumentów prawnych.

Drugi scenariusz ma charakter integracyjny i zakłada wzrost znaczenia spółek wielozadaniowych oraz struktur międzygminnych. W takim modelu spółka komunalna staje się podmiotem łączącym funkcje logistyczne, infrastrukturalne i planistyczne, a współpraca międzygminna staje się podstawowym narzędziem osiągania efektywności ekonomicznej.

Trzeci scenariusz można określić jako model infrastrukturalno-strategiczny. Zakłada on, że część spółek komunalnych będzie rozwijać własne zdolności przetwarzania, zarządzania frakcjami surowcowymi oraz udziału w regionalnych łańcuchach odzysku materiałowego. W tym układzie rola spółki wykracza poza klasyczne wykonywanie usług komunalnych i zbliża się do funkcji lokalnego operatora bezpieczeństwa surowcowego.

Niezależnie od przyjętego scenariusza wspólnym elementem pozostaje potrzeba wzrostu profesjonalizacji zarządzania. Przyszła pozycja spółki komunalnej nie będzie zależała wyłącznie od zmian ustawowych, lecz również od zdolności do budowania wiarygodnych modeli kosztowych, prowadzenia transparentnej polityki finansowej oraz planowania inwestycji w perspektywie wieloletniej.

W konsekwencji można przyjąć, że nadchodzące zmiany legislacyjne nie prowadzą do marginalizacji spółek komunalnych, a przeciwnie mogą wręcz zwiększyć ich znaczenie jako trwałego instrumentu zarządzania lokalnym bezpieczeństwem komunalnym, pod warunkiem że rozwój tych podmiotów będzie oparty na wysokiej zgodności prawnej, przejrzystości finansowej oraz zdolności adaptacyjnej wobec zmian systemowych.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza potwierdza, że spółka komunalna może stanowić trwały instrument realizacji zadań własnych gminy w gospodarce odpadami, jednak jej skuteczność organizacyjna i prawna zależy od spełnienia określonych warunków. Kluczowe znaczenie ma zachowanie zgodności pomiędzy zakresem powierzonych zadań, właściwym trybem ich przekazania oraz przejrzystym modelem finansowania, który pozostaje odporny na ocenę organów nadzorczych i kontrolnych.

W obecnym stanie prawnym nie wystarcza już samo posiadanie przez gminę własnego podmiotu wykonawczego. Spółka komunalna musi funkcjonować w ramach jasno zdefiniowanego modelu organizacyjnego, w którym relacje właścicielskie, zakres działalności operacyjnej oraz sposób kalkulacji kosztów tworzą spójny system zgodny z wymaganiami prawa zamówień publicznych i zasadami finansowania gospodarki odpadami komunalnymi.

Analiza wykazała, że model oparty wyłącznie na mechanizmie konkurencyjnego wyboru operatora nie zawsze gwarantuje stabilność lokalnego systemu odpadowego. W warunkach koncentracji rynku, ograniczonej liczby wykonawców oraz rosnącej zmienności kosztów coraz większego znaczenia nabiera zdolność gmin do budowania własnych zdolności operacyjnych. W tym ujęciu spółka komunalna pełni funkcję nie tylko wykonawczą, ale również stabilizacyjną, ograniczając podatność systemu na wahania rynku usług. Stąd w perspektywie strategicznej szczególnego znaczenia nabiera zdolność spółek komunalnych do funkcjonowania w modelach współpracy międzygminnej. Rosnące koszty infrastruktury, logistyki oraz wymagania związane z poziomami recyklingu powodują, że pojedyncza gmina coraz częściej nie dysponuje skalą umożliwiającą pełną efektywność organizacyjną. Istotnym wnioskiem pozostaje także to, że system kaucyjny zasadniczo zmieni ekonomiczne warunki funkcjonowania lokalnych operatorów komunalnych.

Rozumiejąc ten stan projektowane zmiany legislacyjne wskazują, że rola spółek komunalnych będzie w najbliższych latach rosła, jednak nie w sposób automatyczny. Wzrost znaczenia tych podmiotów będzie uzależniony od zdolności samorządów do prowadzenia profesjonalnej polityki właścicielskiej, zachowania przejrzystości kosztowej oraz dostosowania modeli organizacyjnych do nowych uwarunkowań regulacyjnych.

Podziękowania

Praca została opracowana w ramach subwencji statutowej Politechniki Częstochowskiej Wydziału Infrastruktury i Środowiska.

Literatura

- [1] Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tekst jednolity (t.j. Dz.U. 1999 nr 132 poz. 622)
- [2] Dolewka Z. (2017). Funkcjonowanie spółek komunalnych w Polsce. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 477, s. 59–72. DOI: 10.15611/pn.2017.477.05

- [3] Kulesza M. (2012), Municipal services management - scope and legal challenges, Samorząd Terytorialny, nr 7–8, s. 7–24
- [4] Smol M., Kulczycka J., Czaplicka-Kotas A., Włóka D. (2019). Zarządzanie i monitorowanie gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce w kontekście realizacji gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ). Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi PAN, nr 108, s. 165–184. DOI: 10.24425/znig-sme.2019.130174
- [5] Badanie rynku usług związanych z zagospodarowaniem odpadów komunalnych w instalacjach w latach 2014-2019; Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa, 2020; https://www.zpgo.pl/images/Raport_rynek_odpadow.pdf
- [6] Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, tekst jednolity (t.j. Dz.U. 2021 poz. 679)
- [7] Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, tekst jednolity (t.j. Dz.U. 2024 poz. 1320)
- [8] Ważny wyrok TSUE ws. zamówień in-house. Co dalej ze zlecaniem odbioru odpadów przez gminy? <https://samorząd.pap.pl/kategoria/prawo/wazny-wyrok-tsue-ws-zamowien-house-co-dalej-ze-zlecaniem-odbioru-odpadow-przez> (dostęp: 17.03.2026 r)
- [9] Wystąpienie pokontrolne P/22/083 - Prawidłowość naliczania i egzekwowania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wybranych gminach województwa mazowieckiego, NIK, 2022
- [10] Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu: rozstrzygnięcie dot. relacji gmina–związek międzygminny w systemie odpadowym (Zdzieszowice, „Czysty Region”). Uchwała nr 3/5/2023 Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku: rozstrzygnięcie nadzorcze w sprawie pokrycia kosztów systemu i nadwyżek opłaty (Rumia). Uchwała Nr 089/g 125/P/24
- [12] Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 8 lipca 2024 r. w sprawie wysokości kaucji dla poszczególnych rodzajów opakowań objętych systemem kaucyjnym (Dz.U. 2024 poz. 1046)
- [13] Zasady - Ministerstwo Klimatu i Środowiska - Portal Gov.pl <https://www.gov.pl/web/klimat/system-kaucyjny-zasady> (dostęp: 18.03.2026)
- [14] Projekt ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - Kancelaria Prezesa Rady Ministrów - Portal Gov.pl <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-utrzymaniu-czystosci-i-porzadku-w-gminach> (dostęp: 18.03.2026 r)
- [15] MKiŚ: Projekt ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach opublikowany w RCL (komunikat) | PAP MediaRoom portal. <https://pap-mediaram.pl/polityka-i-spoleczenstwo/mkis-projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-utrzymaniu-czystosci-i-porzadku-w> (dostęp: 19.03.2026 r)
- [16] OSR do projektu UD252: uzasadnienie, dane o PSZOK i koszty punktów oraz liczba PSZOK w Polsce <https://www.zpp.pl/storage/librariy/2025-11/17b1ff46ff37408cd0cfb-b7074e326cf.pdf> (dostęp: 19.03.2026 r)