

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 330

Finanse

na rzecz zrównoważonego rozwoju

Gospodarka – etyka – środowisko

Redaktorzy naukowci

Leszek Dziawgo, Leszek Patrzalek



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redaktor Wydawnictwa: Barbara Majewska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Cibis

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-460-8

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
Marcin Będzieszak: Opłaty za usługi i dochody własne jako źródło finansowania wybranych zadań w miastach wojewódzkich w Polsce	13
Renata Biadacz, Kazimierz Juszczyk: Analiza wykorzystania kolektorów słonecznych do wytworzenia ciepłej wody użytkowej.....	22
Joanna Błach, Anna Doś: Zastosowanie modelu DuPonta w kontekście zarządzania środowiskiem w przedsiębiorstwie – możliwości wykorzystania w praktyce polskich przedsiębiorstw	34
Iwetta Budzik-Nowodzińska: Efektywność ekonomiczna przedsięwzięć inwestycyjnych z zakresu energetyki odnawialnej jako czynnik zrównoważonego rozwoju.....	42
Michał Buszko: Społeczna odpowiedzialność banków giełdowych – korzyści inwestycyjne z tytułu uczestnictwa w RESPECT Index	52
Beata Domańska-Szaruga: Konkurencyjność banków spółdzielczych jako partnerów lokalnych społeczności.....	63
Joanna Działo: Instytucje fiskalne a standardy etyczne w polityce fiskalnej ..	72
Beata Zofia Filipiak: Kierunki i skutki przekształceń lokalnej gospodarki odpadami komunalnymi w świetle zmian ustawowych	80
Monika Foltyn-Zarychta: Koncepcja zmniejszającej się w czasie stopy dyskonta w ocenie efektywności inwestycji publicznych o oddziaływaniach długoterminowych	89
Marzena Ganc, Magdalena Mądra-Sawicka: Wpływy do budżetów gmin przy wprowadzeniu podatku dochodowego w indywidualnych gospodarstwach rolnych	99
Maria Magdalena Golec: Zrównoważony rozwój spółdzielni kredytowych w Polsce w oparciu o zasadę lokalności	108
Karolina Gwarda: Źródła finansowania zakupu zero- i niskoemisyjnych środków transportu publicznego w Polsce	116
Jerzy Gwizdała: Rola Banku Ochrony Środowiska SA w Warszawie w finansowaniu inwestycji w obszarze ochrony atmosfery.....	126
Agnieszka Huterska, Robert Huterski: Wykorzystanie podatku od nieruchomości dla zrównoważonego rozwoju miast na przykładzie Torunia	135
Agnieszka Jachowicz: Główne trendy w polityce podatkowej w krajach Unii Europejskiej w okresie kryzysu	148
Alicja Janusz: Przegląd istniejących i projektowanych rozwiązań w zakresie funduszy restrukturyzacyjnych sektora finansowego w Unii Europejskiej	157

Barbara Karlikowska: Ryzyko środowiska naturalnego a działalność przedsiębiorstw	165
Magdalena Klopott: Mechanizmy finansowania przyjaznego środowisku demontażu statków – fundusz recyklingowy.....	173
Lidia Kłos: Wiedza i świadomość ekologiczna studentów	182
Adam Kopiński: Taksonomia i zastosowanie metody Hellwiga w ocenie efektywności funduszy inwestycyjnych	192
Andrzej Koza: Finansowe instrumenty wsparcia samozatrudnienia osób niepełnosprawnych w Wielkiej Brytanii i Polsce	205
Grażyna Leśniewska: Sztuka zrównoważonego życia	214
Agnieszka Lorek: Lokalna polityka energetyczna w zrównoważonym rozwoju gmin śląskich	222
Agnieszka Łukasiewicz-Kamińska: Waluta wirtualna – moda, czy pieniądź przyszłości?.....	231
Ireneusz Miciuła, Krzysztof Miciuła: Energia odnawialna i jej aspekty finansowe jako element zrównoważonego rozwoju Polski	239
Tomasz Piotr Murawski: Ocena działań społecznej odpowiedzialności biznesu – przegląd wybranych metod	248
Marta Musiał: Dylematy zarządzania finansami osobistymi w kontekście koncepcji solidarności międzypokoleniowej.....	258
Bogdan Nogalski, Andrzej Kozłowski: Zarządzanie finansami w samorządzie gminnym wobec wyzwań nowego zarządzania publicznego.....	266
Teresa Orzeszko: Miejsce edukacji finansowej społeczeństwa w strategii społecznej odpowiedzialności biznesu krajowych banków giełdowych w Polsce	274
Agnieszka Parlińska: Wybrane aspekty zadłużania się samorządów gminnych w Polsce	284
Andrzej Parzonko: Przewidywalność i stabilizacja cen mleka jako czynnik zrównoważonego rozwoju gospodarstw rolniczych i przedsiębiorstw przetwórczych.....	293
Monika Pettersen-Sobczyk: Modele biznesowe banków w kontekście koncepcji zrównoważonego rozwoju	301
Dariusz Piotrowski: Wartości islamu a koncepcja zrównoważonego rozwoju	308
Michał Polasik, Anna Piotrowska: Transakcyjne wykluczenie finansowe w Polsce w świetle badań empirycznych.....	316
Adriana Przybyszewska: Determinanty przedsiębiorczości kobiet na przykładzie wybranych krajów	326
Eleonora Ratowska-Dziobiak: Rozwój kanału <i>direct</i> na polskim rynku ubezpieczeń	336
Adam Reczuch: Wykluczenie finansowe osób młodych w perspektywie założenia nowego gospodarstwa domowego	344

Robert Skikiewicz: Bariery w działalności instytucji finansowych na tle zmian sytuacji gospodarczej Polski	352
Beata Skubiak: Wpływ kryzysu finansowego i gospodarczego na rozwój zrównoważony, ze szczególnym uwzględnieniem konsekwencji społecznych.....	361
Sylwia Słupik: Proekologiczne strategie rozwoju przedsiębiorstw województwa śląskiego.....	369
Małgorzata Solarz: Ochrona konsumenta a wykluczenie finansowe stanowiące wynik niewłaściwego zarządzania ryzykiem finansowym codzienności	378
Anna Spoz: E-faktury – nowinka technologiczna czy upowszechniający się sposób dokumentowania transakcji gospodarczych	387
Joanna Stawska: Znaczenie <i>policy mix</i> dla działalności inwestycyjnej przedsiębiorstw w kontekście zrównoważonego rozwoju.....	397
Marek Szturo, Joanna Tomczyk: Rozwój zrównoważony miast jako szansa dla prywatnych inwestycji na przykładzie aglomeracji azjatyckich.....	406
Paulina Szulc-Fischer: Proekologiczne inicjatywy klastrowe	414
Magdalena Ślebocka: Fundusze unijne dla zrównoważonego rozwoju – bariery w pozyskiwaniu i rozliczaniu na przykładzie gmin województwa łódzkiego.....	424
Aneta Tylman: Obszary badań prawno-finansowych zrównoważonego rozwoju – próba identyfikacji	432
Piotr Urbanek: Standardy etyczne polityki wynagradzania kadry kierowniczej w bankach w okresie kryzysu finansowego – próba oceny.....	439
Tomasz Uryszek: Międzypokoleniowa redystrybucja długu publicznego na przykładzie krajów Unii Europejskiej	448
Julia Anna Wachowska: Rynek kredytów mieszkaniowych w Polsce – studium analityczne	458
Damian Walczak: Solidaryzm społeczny a uprawnienia emerytalne grup uprzywilejowanych.....	468
Marcelina Więckowska: Inwestorzy instytucjonalni na rynku inwestycji w energię odnawialną	477
Paweł Witkowski: Ryzyko węglowe – koncepcja i pomiar.....	486
Bogdan Włodarczyk: Tworzenie oferty bankowej z wykorzystaniem bankowości elektronicznej	495
Justyna Zabawa: Zarządzanie kapitałem ludzkim we współczesnych bankach w kontekście ich ekologicznej odpowiedzialności	503
Marika Ziemia, Krzysztof Świeszczak: Reklamy bankowe – między manipulacją a faktyczną potrzebą klientów.....	511

Summaries

Marcin Będzieszak: User charges and own-source revenues as sources of financing selected tasks in voivodeship cities in Poland	21
Renata Biadacz, Kazimierz Juszczak: Analysis of the use of solar collectors to produce hot water	33
Joanna Blach, Anna Doś: The application of the DuPont model in the context of corporate environmental management – evidence from the Polish companies	41
Iwetta Budzik-Nowodzińska: Economic effectiveness of investments related to the renewable energy sources as a factor of sustainable development...	51
Michał Buszko: Corporate Social Responsibility of stock exchange listed banks – investing profits due to participation in RESPECT Index.....	62
Beata Domańska-Szaruga: Competitiveness of cooperative banks as local community partners	71
Joanna Działo: Fiscal institutions and ethical standards in fiscal policy.....	79
Beata Zofia Filipiak: Directions and consequences of the transformation of local economy of municipal waste in the light of changes in the laws.....	88
Monika Foltyn-Zarychta: The concept of time-declining discount rate in the appraisal of public projects with long-term effects	98
Marzena Ganc, Magdalena Mądra-Sawicka: The proceeds to municipalities with the introduction of income tax in individual farms.....	107
Maria Magdalena Golec: Sustainable development of Polish credit cooperatives based on the principle of localness.....	115
Karolina Gwarda: Sources of funding the purchase of zero- and low carbon means of public transport in Poland	125
Jerzy Gwizdała: The role of the environment protection bank JSC in Warsaw in financing investment in the protection of the atmosphere	133
Agnieszka Huterska, Robert Huterski: Application of property tax in sustainable development of towns with town of Toruń as an example.....	147
Agnieszka Jachowicz: Main trends in tax policy in the European Union states in the times of crisis	156
Alicja Janusz: The review of existing and anticipated solutions for the financial sector restructuring funds in the European Union	164
Barbara Karlikowska: Natural environment risk and activities of enterprises	172
Magdalena Klopott: Financing mechanisms of the environmentally friendly ship dismantling – case of recycling fund	181
Lidia Klos: Environmental knowledge and awareness of students.....	191
Adam Kopiński: Taxonomy and application of Hellwig’s method for assessing the effectiveness of investment funds	204
Andrzej Koza: Financial instruments of disabled people self-employment support in Great Britain and Poland	213

Grażyna Leśniewska: Art of sustainable life	221
Agnieszka Lorek: Local energy policy for the sustainable development of the Silesian communities	230
Agnieszka Łukasiewicz-Kamińska: Digital currency – temporary trend or money of future?	238
Ireneusz Miciuła, Krzysztof Miciuła: Renewable energy and its financial implications as a component of sustainable development of Poland	247
Tomasz Piotr Murawski: An evaluation of Corporate Social Responsibility – review of chosen methods	257
Marta Musiał: Personal finance management dilemmas in the context of intergenerational solidarity concept	265
Bogdan Nogalski, Andrzej Kozłowski: Finance management in commune self-government in the face of challenges of new public management	273
Teresa Orzeszko: Importance of financial education of society in CSR strategy of domestic listed banks in Poland	283
Agnieszka Parlińska: Selected aspects of the indebtedness of municipalities in Poland	292
Andrzej Parzonko: Predictability and price stabilization of milk as a factor in the sustainable development of farms and food processing enterprises	300
Monika Pettersen-Sobczyk: Banks business models in the context of sustainable development concept	307
Dariusz Piotrowski: Values of islam and the concept of sustainable development	315
Michał Polasik, Anna Piotrowska: Empirical studies on transactional financial exclusion in Poland	325
Adriana Przybyszewska: Determinants of entrepreneurship of women based on selected countries	335
Eleonora Ratowska-Dziobiak: Development of the direct channel on the Polish insurance market	343
Adam Reczuch: Financial exclusion of young people in the perspective of establishment of a new household	351
Robert Skikiewicz: Barriers of activity of financial institutions against the background of changes in the economic situation of Poland	360
Beata Skubiak: The impact of economic and financial crisis on sustainable development with focus on social consequences	368
Sylvia Słupik: Ecological strategies for the development of Silesian Voivodeship enterprises	377
Małgorzata Solarz: Consumer protection vs. financial exclusion as a result of incorrect everyday financial risk management	386
Anna Spoz: E-invoices – technological novelty or a spreading method of documenting commercial transactions	396

Joanna Stawska: The importance of policy mix for investment activities of enterprises in the context of sustainable development	405
Marek Szturo, Joanna Tomczyk: Sustainable urban development as an opportunity for private investments on the example of Asian agglomerations.....	413
Paulina Szulc-Fischer: Pro-ecological cluster initiatives	423
Magdalena Ślebocka: EU funds for sustainable development – barriers in obtaining and accounting on the example of municipalities of Łódź Voivodeship.....	431
Aneta Tylman: Areas of legal and financial studies of sustainable development – an attempt to identify.....	438
Piotr Urbanek: Ethical standards of top executive’s remuneration policy in the banking sector during the financial crisis – attempt to assess	447
Tomasz Uryszek: Intergenerational redistribution of public debt. The example of European Union countries	457
Julia Anna Wachowska: Housing loans market in Poland – analytical project	467
Damian Walczak: Social solidarity and the pension rights of privileged groups	476
Marcelina Więckowska: Institutional investors in the renewable energy investment market.....	485
Paweł Witkowski: Carbon risk – concept and measurement	494
Bogdan Włodarczyk: Creation of banking offer using e-banking	502
Justyna Zabawa: Human capital management in contemporary banks, in the context of corporate eco-responsibility	510
Marika Ziemia, Krzysztof Świeszczak: Banking advertising – between a manipulation and a real customer need.....	520

Beata Zofia Filipiak

Uniwersytet Szczeciński

KIERUNKI I SKUTKI PRZEKSZTAŁCENÍ LOKALNEJ GOSPODARKI ODPADAMI KOMUNALNYMI W ŚWIETLE ZMIAN USTAWOWYCH

Streszczenie: Polska stanęła przed problemem dostosowania się do wymogów wspólnotowych w zakresie gospodarki odpadami. Proces ten wymusił zmiany w obowiązującym prawie, które znacząco wpłynęły na zakres funkcjonowania podmiotów realizujących zadania z zakresu gospodarowania odpadami, a w szczególności odbioru odpadów komunalnych, prowadzenia instalacji do ich przetwarzania i składowania odpadów. W opracowaniu wskazano na wybrane problemy związane z implementacją nowelizacji obowiązującego prawa w zakresie gospodarki i gospodarowania odpadami komunalnymi. Autorka zaprezentowała analizę wpływu zmian prawnych na zasady prowadzenia przez gminy gospodarki odpadami.

Słowa kluczowe: gminy, przekształcenia własnościowe, gospodarowanie odpadami.

DOI: 10.15611/pn.2014.330.08

1. Wstęp

Problematyka gospodarowania odpadami komunalnymi nabiera szczególnego znaczenia, gdyż przed Polską stoi konieczność osiągnięcia zharmonizowanych norm odzysku i recyklingu odpadów, które zostały ustalone aktami prawa wspólnotowego, i dostosowanie do wymogów stawianych przez Unię Europejską¹.

Dostosowanie do prawa UE zmienia dotychczasowe otoczenie prawne i konkurencyjne tysięcy przedsiębiorców prowadzących działalność w sektorze gospodarki odpadami. Zmianie uległy również zasady i warunki organizacji odbierania odpadów komunalnych od gospodarstw domowych.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie na wybrane problemy związane z implementacją nowelizacji obowiązującego prawa w zakresie gospodarki i gospodarowania odpadami komunalnymi. W szczególności zostanie dokonana analiza wpływu zmian prawnych na zasady prowadzenia przez gminy (jako podmioty zobligowane ustawowo) organizowania oraz nadzorowania gospodarowania odpadami, a zwłaszcza do selektywnej zbiórki i ich przetwarzania.

¹ Szerzej na ten temat w pozycjach: [Władarz 2003; Sztando 2007, s. 248-259; Biegańska, Ciuła 2011, s. 51-60].

2. Metodyka badań i przebieg procesu badawczego

W artykule zastosowano metodę opisową w celu ustalenia kierunków i skutków zmian ustawowych, które wywołują zmiany w procesie gospodarowania odpadami na poziomie gmin. Wykorzystano również analizę aktów prawnych w celu ustalenia wpływu dokonanych zmian prawnych na sytuację podmiotów – uczestników procesu gospodarowania odpadami. W ocenie kierunków przekształceń lokalnej gospodarki odpadami wykorzystano literaturę przedmiotu, obowiązujące oraz wygasłe akty prawne regulujące omawiany proces.

Artykuł jest uogólnieniem przeprowadzonego i wdrożonego przy współdziałaniu autorki przekształcenia własnościowego obejmującego zmianę formy organizacyjno-prawnej prowadzenia działalności gospodarczej przez podmiot będący jednostką organizacyjną gminy. Dlatego jako podstawową wybrano metodę opisową.

3. Prawne uwarunkowania zmian w gospodarowaniu odpadami komunalnymi

Dotychczasowe doświadczenia związane z implementacją ustawy o odpadach wskazują na konieczność dokonania oceny skutków zmian w lokalnej gospodarce odpadami komunalnymi [Ustawa z dnia 12 grudnia 2012 r.]. Zasadnicza zmiana dostosowawcza w zakresie organizacji gospodarki odpadami komunalnymi polega na zwiększeniu zakresu kompetencji i zadań gmin w obszarze organizowania oraz nadzorowania gospodarowania odpadami, zwłaszcza zaś w zakresie zapewnienia selektywnej zbiórki i przetwarzania. Ustawodawca wprowadził również fundamentalne zmiany, jeżeli chodzi o organizację gospodarowania odpadami, w szczególności w zakresie selektywnej zbiórki i ich przetwarzania.

Zasadniczą konsekwencją dokonanych zmian jest zmiana stosunków rynkowych dotyczących podmiotów, a w szczególności przedsiębiorców zajmujących się odbiorem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych. Zmianie uległy relacje rynkowe, kompetencje podmiotów dotyczące organizacji procesu i stanowienia cen, ale również pozycja uczestników samego procesu gospodarki odpadami. Obowiązująca do momentu zmian ustawowych bezpośrednia relacja pomiędzy gospodarstwami domowymi (wytwarzającymi) i przedsiębiorcami (przetwarzającymi) została zastąpiona relacją gospodarstwo domowe – gmina – przedsiębiorca.

Gmina pełni w przedstawionej relacji rolę dominującą dzięki posiadanym kompetencjom ustawowym. Nie tylko analizuje stan gospodarki odpadami, ale też tworzy plany gospodarowania nimi, gdyż musi zapewnić osiągnięcie odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, przekazywanych do składowania. Ważnym działaniem gminy jest również budowa, a następnie utrzymanie i eksploatacja własnych lub wspólnych z innymi gminami lub przedsiębiorcami instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania

odpadów komunalnych albo zapewnienie warunków do budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych przez przedsiębiorców. Przede wszystkim to gmina jest odpowiedzialna za opracowanie i uchwalenie regulaminów utrzymania czystości i porządku, określenie wysokości stawek za gospodarowanie odpadami komunalnymi wraz z ustaleniem metody ich obliczania i zasadami ich ponoszenia. W gminach prowadzone są rejestry działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od gospodarstw domowych. Gminy odpowiadają również za tworzenie punktów selek-

Tabela 1. Zestawienie skutków zmian przepisów prawnych dla przedsiębiorców prywatnych i komunalnych

Konsekwencje dla przedsiębiorców prywatnych	Konsekwencje dla przedsiębiorców komunalnych
utrata rynku spowodowana przez czynniki pozarynkowe	utrata rynku spowodowana przez czynniki pozarynkowe
wzrost kosztów prowadzenia działalności gospodarczej spowodowany wzrostem kosztów transportu odpadów jedynie do składowisk, które uzyskały status regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK)	wzrost kosztów prowadzenia działalności podmiotu spowodowany wzrostem kosztów transportu odpadów jedynie do składowisk, które uzyskały status RIPOK
administracyjna bariera wejścia na lokalny rynek odbioru odpadów komunalnych z konkurencyjnym w stosunku do zwyczajcy przetargu produktem rynkowym	dotatkowe koszty związane z udziałem w postępowaniach przetargowych na odbiór odpadów komunalnych (zwiększone ryzyko i niepewność prowadzenia działalności)
konieczność likwidacji działalności lub jej ograniczenie spowodowane zaostrzonymi przepisami ustawowymi	konieczność likwidacji działalności związanej ze składowaniem odpadów lub wzrost wydatków związanych z koniecznością dostosowania dotychczas prowadzonego składowiska do wymogów stawianych RIPOK (koszty związane z uzyskaniem statusu RIPOK)
ograniczenie zatrudnienia/zwolnienia pracowników	ograniczenie zatrudnienia/zwolnienia pracowników/ utrata statusu pracowników samorządowych
	wzrost wydatków administracyjnych związanych ze zmianą formy organizacyjnej prowadzenia działalności (konieczność przekształcania zakładów budżetowych w spółki prawa handlowego lub powoływania („wydzielania”) spółek z majątku zakładów budżetowych zajmujących się odbiorem odpadów komunalnych)
problem z uzyskaniem licencji, koncesji, zezwoleń na działalność (jeżeli postawione zostaną wymagania posiadania zezwolenia na RIPOK)	problem z uzyskaniem lub utrzymaniem licencji, koncesji, zezwoleń na działalność w związku z przekształceniami własnościowymi

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Styś, Witwicki 2013, s. 12-13 oraz Ustawa z dnia 12 grudnia 2012 r. o odpadach].

tywnego zbierania odpadów komunalnych [Ustawa z dnia 1 lipca 2011, art. 1, ust. 5 i 6].

Ważnym działaniem władczym (zapewniającym pozycję regulacyjną), jest przygotowanie i przeprowadzenie postępowań przetargowych na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. To daje gminom możliwość nie tylko prowadzenia polityki wobec podmiotów (spółek) odbierających i przetwarzających odpady, ale również oddziaływania na sam rynek. Ustawodawca ograniczył również prawo wyboru gospodarstwom domowym, które utraciły w tym procesie swoje znaczenie. Ich rola została sprowadzona jedynie do podmiotów, które muszą podporządkować się obowiązującemu prawu. Stały się podmiotami, za które decyzje podejmuje organ gminy w zakresie wyboru podmiotu odbierającego odpady.

Wprowadzone zostały również zmiany w zakresie funkcjonowania przedsiębiorców na rynku odpadów komunalnych. Do 30 czerwca 2013 r. odbiorem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych w gminach zajmowały się podmioty o zróżnicowanej formule instytucjonalnej (samorządowe zakłady budżetowe², spółki prawa handlowego), zarówno podmioty podsektora samorządowego (przedsiębiorcy komunalni), jak i przedsiębiorstwa prywatne. Skutki zmian przepisów prawnych dla przedsiębiorców prywatnych i komunalnych prezentuje zestawienie tabelaryczne (tabela 1).

Z tabeli 1 wynika, że obydwie podmioty zostały dotknięte poważnymi, negatywnymi w ujęciu organizacyjnym, finansowym, a przede wszystkim gospodarczym, skutkami zmian ustawowych. O ile przedsiębiorcy komunalni są powiązani z organem założycielskim w postaci organów gminnych, które zawsze będą preferowały je jako uczestników procesu gospodarowania odpadami, o tyle przedsiębiorstwa prywatne tracą lub mogą stracić swój udział w rynku. W odniesieniu do ostatnich dwu konsekwencji dla przedsiębiorców komunalnych ujętych w tabeli 1, warto zastanowić się, jakie kierunki działań powinny przyjąć organy gminy, aby dostosować się do wprowadzonych zmian ustawowych.

4. Kierunki działań właścicielskich w zakresie docelowego modelu gospodarki odpadami

Konieczność przekształcenia zakładu budżetowego wynika bezpośrednio z art. 136 ustawy o odpadach [Ustawa z dnia 12 grudnia 2012 r.], zgodnie z którym zarządzającym gminnym składowiskiem odpadów nie może być jednostka sektora finansów publicznych³. Gmina, jako podmiot posiadający samodzielność prawną, może utworzyć podmiot niebędący jednostką sektora finansów publicznych w celu prowadzenia gminnego składowiska odpadów lub powierzyć wykonywanie praw i obowiąz-

² Zwane dalej zakładami budżetowymi.

³ Samorządowy zakład budżetowy jest jednostką sektora finansów publicznych zgodnie z art. 9 pkt 4 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

ków zarządzającego gminnym składowiskiem odpadów podmiotowi niebędącemu jednostką sektora finansów publicznych na zasadach określonych w ustawie o gospodarce komunalnej [Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r.].

Zgodnie z art. 243 ustawy o odpadach, każda gmina została zobligowana do podjęcia działań dostosowawczych do wymagań art. 136 o odpadach w ciągu roku od dnia wejścia w życie tej ustawy, w sytuacji, kiedy w dniu wejścia w życie ustawy o odpadach składowiskiem odpadów zarządzała gminna jednostka sektora finansów publicznych. Termin ten upłynął 23.01.2014 r.

Rozpatrywane mogły być następujące warianty dokonania przekształcenia:

Pierwszy wariant – gmina nie zamierza tworzyć nowego podmiotu, ale chce wnieść samorządowy zakład budżetowy jako zorganizowane przedsiębiorstwo do spółki, której działalność jest powiązana z działalnością zakładu budżetowego (gospodarowanie odpadami komunalnymi). W tym wariacie gmina albo była właścicielem, albo musiała utworzyć spółkę prawa handlowego i objąć w niej udziały. Na mocy odpowiednich uchwał rady gminy istnieje możliwość powierzenia wykonywania praw i obowiązków zarządzającego gminnym składowiskiem odpadów oraz (RIPOK) spółce prawa handlowego, której właścicielem jest gmina.

Drugi wariant – przekształcenie zakładu budżetowego w spółkę prawa handlowego.

Trzeci wariant – likwidacja zakładu budżetowego oraz outsourcing usług, czyli przejście wyłącznie na rynkowy system kontraktowania usług. Wymogiem jest to, że partner będzie posiadać odpowiednie zezwolenia na świadczenie usług związanych z zarządzaniem gminnym składowiskiem odpadów oraz (RIPOK) spółkę prawa handlowego, której właścicielem jest gmina.

Przedstawione trzy warianty posłużą do sformułowania modeli i w ich ramach wariantów prowadzenia gospodarki odpadami. Analiza możliwych działań, które mogą podjąć organy samorządu gminnego, narzucają dwa rozwiązania modelowe, które bazują na outsourcingu usług publicznych⁴.

Pierwszy model oparty jest na wykorzystaniu podmiotu zależnego (spółki prawa handlowego, której właścicielem jest gmina), który posiada lub nabędzie stosowne licencje, koncesje i zezwolenia w zakresie prowadzenia gospodarki odpadami. Gmina kreuje własną politykę, zasady i reguły gospodarki odpadami. Sprawuje pełną kontrolę nad realizacją usług i realizacją polityki gospodarowania odpadami komunalnymi.

Drugi model opiera się na całkowitym i niepowiązany z gminą outsourcingu. Gmina jest podmiotem zlecającym wykonanie konkretnych usług, wytyczającym politykę i zasady gospodarki odpadami, a podmiot zewnętrzny odpowiada jedynie przed organami gminy z wywiązania się z kontraktu.

Obydwa modele mogą być realizowane dwuwariantowo. Pierwszy wariant oznacza, że spółka prawa handlowego będzie dokonywać wyłącznie odbioru odpad-

⁴ Szersza charakterystyka podejścia outsourcingowego w usługach znajduje się w pozycjach [Dylewski, Filipiak 2005, s. 467-468; Zysnarski 2003, s. 16].

ków komunalnych, a przyjęte odpady komunalne będzie następnie przewozić do instalacji wskazanych przez samorząd gminy. Drugi wariant polega na wykorzystaniu RIPOK, której właścicielem jest spółka prawa handlowego lub też decyduje ona o miejscu docelowym przekazywania odpadów.

Kluczowe dla procesu gospodarowania odpadami są uprawnienia do prowadzenia składowiska odpadów oraz RIPOK. Ważne jest posiadanie pozwoleń lub pozwoleń zintegrowanego, będących formą licencji na prowadzenie działalności opartej na wykorzystaniu instalacji, które ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w niej działalności mogą powodować zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych lub środowiskowych.

Należy podkreślić fakt, że prowadzenie gospodarki odpadami komunalnymi staje się niemożliwe bez licencji, koncesji i zezwoleń. Prowadzenie RIPOK i składowiska odpadów bez zezwolenia może się spotkać z reakcją organu nadzoru (województwo), który może nałożyć stosowne sankcje ustawowe.

5. Wybrane skutki procedur dostosowawczych w zakresie prowadzenia gospodarki odpadami komunalnymi

Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa organy gminy muszą kierować się przepisami ustawy prawo zamówień publicznych w wyborze podmiotu, który będzie prowadzić wyłącznie odbieranie odpadów komunalnych i będzie przekazywać je do wskazanego przez gminę RIPOK lub też podmiot będzie odbierać odpady i samodzielnie decydować o przekazaniu do wybranego przez siebie RIPOK [Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r.]. Problem dostosowawczy polega na prawidłowym zdefiniowaniu treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ), zasad przeprowadzania postępowania, kryteriów oceny złożonych ofert. Co oznacza, że należy jasno zaznaczyć, czy zamawiający włącza, czy wyłącza usługi związane z RIPOK z zamówienia.

Drugim newralgicznym i wysoce ryzykownym działaniem dostosowawczym jest wybór sposobu dokonywania przekształcenia zakładu budżetowego w spółkę prawa handlowego. W wyniku wniesienia aportem do już istniejącej spółki zakładu budżetowego, jako zorganizowanego przedsiębiorstwa, nastąpi jego likwidacja i tym samym wygaśnie między innymi pozwolenie zintegrowane. Bez tego pozwolenia kontynuacja działalności na dotychczasowych zasadach nie będzie możliwa. Aby pozwolenie takie uzyskała spółka prawa handlowego, możliwe są następujące ścieżki:

1. Organ stanowiący gminy dokonuje przekształcenia zakładu budżetowego w spółkę prawa handlowego na mocy art. 16 ustawy o finansach publicznych. Organ stanowiący gminy określa przeznaczenie mienia znajdującego się w użytkowaniu likwidowanego zakładu budżetowego, co oznacza, że całość mienia zostanie wniesiona do nowej spółki. Należności i zobowiązania zakładu budżetowego likwidowanego w celu przekształcenia w inną formę organizacyjno-prawną przejmuje utwo-

rzona jednostka, czyli spółka prawa handlowego. Proces ten jako całość jest specyficzną formą przekształcenia – ma miejsce likwidacja tego podmiotu przy sukcesji pod tytułem ogólnym. Zachowana jest pełna ciągłość funkcjonowania zakładu budżetowego, ale w nowej formie organizacyjno-prawnej ustawodawca wyraźnie wskazuje, że w wyniku przekształcenia powstała spółka wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki związane z działalnością likwidowanego zakładu budżetowego⁵.

2. Po likwidacji i wniesieniu aportem zakładu budżetowego do innej spółki składany jest wniosek o wydanie pozwolenia zintegrowanego i ewentualnie innych pozwoleń ze względu na brak sukcesji uniwersalnej w oparciu o standardowe procedury ustawowe. Rozwiązanie to niesie z sobą ryzyko strat z tytułu przerwy w prowadzeniu działalności z powodu utraty uprawnień, w tym pozwolenia zintegrowanego.

3. Przed rozpoczęciem procesu likwidacji zakład budżetowy może zostać powierzony (najem lub dzierżawa) spółce prawa handlowego w oparciu o przeprowadzone postępowanie przetargowe⁶, co umożliwi spółce wystąpienie do urzędu marszałkowskiego z wnioskiem o przeniesienie praw i obowiązków wynikających z pozwolenia zintegrowanego.

Najmniej ryzykowne i praktycznie niosące z sobą skutki finansowe (np. wycena majątku zakładu budżetowego, kosztowny proces przekształcenia), organizacyjne (np. zmiana zasad funkcjonowania), proefektywnościowe (np. przejście podmiotu na funkcjonowanie na zasadach rynkowych) jest rozwiązanie pierwsze, gdyż nie wystąpią problemy związane z koniecznością zaprzestania działalności na skutek braku pozwolenia zintegrowanego.

Rozwiązania drugie i trzecie są najbardziej ryzykowne i brzemiennie w negatywne skutki. Następstwem procesu przekształceń własnościowych mogą być ryzyka: finansowe, utraty płynności finansowej, prawne, ciągłości działania czy też zarządzania (w tym kadrowe). Największy problem będzie stanowić wybór trzeciego z wymienionych rozwiązań. Gdyż może być ono sprzeczne z art. 3 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, zgodnie z którym: jeżeli do prowadzenia danego rodzaju działalności, na podstawie innych ustaw, jest wymagane uzyskanie zezwolenia, jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzyć wykonywanie zadań wyłącznie podmiotowi posiadającemu wymagane zezwolenie (pozwolenie zintegrowane). Ta sytuacja, jeżeli zaistnieje literalnie, uniemożliwi prowadzenie działalności gospodarczej.

Rozwiązanie to także niesie z sobą wysokie ryzyko nie tyle z powodu przeniesienia praw i obowiązków wynikających z pozwolenia zintegrowanego, ile raczej z powodu braku możliwości określenia wyników postępowania przetargowego, które musi odbyć się z zachowaniem warunków ustawy o gospodarce komunalnej w zakresie sposobu powierzenia zadania prowadzenia i eksploatacji składowiska odpadów oraz regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych.

⁵ Zgodne z sentencją wyroku NSA z dnia 19 lipca 2012 r., sygn. akt II FSK 2651/10.

⁶ Tryb musi być zgodny z art. 3 i 4 ustawy o gospodarce komunalnej.

Do pozostałych skutków, które mogą wywołać szereg ryzyk, a w szczególności ryzyko zaprzestania działalności, należy zaliczyć:

- brak zgody organu stanowiącego gminy na zmianę sposobu realizacji zadania w zakresie składowania i eksploatacji RIPOK,
- brak zgody lub przeciągający się proces przeniesienia praw i obowiązków wynikających z pozwolenia zintegrowanego i pozostałych pozwoleń administracyjnych,
- przeciągający się proces likwidacji zakładu budżetowego i wyodrębnienia go jako zorganizowanej części przedsiębiorstwa, wynikający z problemów ze sporządzeniem bilansu zamknięcia,
- opór pracowników związany z koniecznością przejścia do nowego zakładu pracy,
- zastrzeżenia organu nadzoru w zakresie sposobu przekształcenia zakładu budżetowego lub sposobu powierzenia zadania w zakresie składowania i eksploatacji regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych,
- w przypadku wygaśnięcia pozwolenia zintegrowanego i nieuzyskania pozwolenia przez następcę prawnego (spółkę prawa handlowego): brak możliwości składowania odpadów oraz przetwarzania odpadów ze względu na wysokie kary finansowe, a ponadto konieczność transportu odpadów z terenu gminy do najbliższego RIPOK.

Należy podkreślić, że nie są to jedyne skutki i ryzyka związane z dokonywaniem przekształceń własnościowych. Należy wskazać na koszty i znikome korzyści społeczne związane z tym procesem, gdyż w ocenach społeczeństwa dotychczasowy system był sprawniejszy i tańszy. Ale czy rzeczywiście był tańszy i sprawniejszy – za wcześniej orzekać.

6. Wnioski

Przeprowadzenie procesu dostosowania do prawa wspólnotowego w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi zostało ustawowo wyznaczone na jeden rok. Dzisiaj można wskazać na podstawie praktyki, że był to niewystarczający czas. Gminy nie były w stanie dobrze przygotować się do procesu przekształceń własnościowych. Pojawiło się szereg barier organizacyjnych, a problemy te wynikały przede wszystkim z krótkiego czasu, jaki ustawodawca dał na dokonanie przekształceń (problem przedłużających się czynności formalnoprawnych).

Pojawiał się też problem wyłonienia podmiotu, który będzie realizować zadania z zakresu odbioru lub odbioru i przetwarzania odpadów. Podmioty, walcząc o udział w rynku odpadów, wykorzystywały zapisy ustawy Prawo zamówień publicznych i często niezasadnie oprotestowywały dokonywane przez komisje przetargowe wybory. Były też błędy w formułowaniu SWIZ.

Największym problemem było uzyskanie zintegrowanego pozwolenia. Często, chcąc zdobyć korzystniejsze rozwiązania podatkowe, zapominano o konieczności posiadania lub wystąpienia o zintegrowane pozwolenie.

Nie należy zapominać o kwestiach ryzyka politycznego. Błędy i niedociągnięcia w procesie dostosowawczym były i będą przedmiotem dyskusji politycznych oraz zostaną wykorzystane w przyszłych kampaniach wyborczych do władz samorządowych.

Literatura

- Biegańska J., Ciuła J., *Zintegrowana gospodarka odpadami komunalnymi w Polsce jako element zrównoważonego rozwoju*, Archiwum Gospodarki Odpadami i Ochrony Środowiska, 2011, vol. 13, nr 1.
- Dylewski M., Filipiak B., *Usługi publiczne*, [w:] *Współczesna ekonomika usług*, red. S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Styś T., Witwicki M., *Nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce. Wybrane aspekty*, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2013.
- Sztando A., *Progospodarczy obszar komunalnej działalności gospodarczej*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. D. Strahl, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1161, Wydawnictwo AE, Wrocław 2007.
- Ustawa z 12 grudnia 2012 r. o odpadach, DzU z 2013, poz. 21, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie prawnej odmian roślin, DzU 2011, nr 186, poz. 1099 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, DzU Nr 152, poz. 897, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, DzU 2012, nr 0, poz. 391, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, DzU Nr 173, poz. 1807, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, DzU 2011, nr 45, poz. 236 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, DzU 2013, nr 0, poz. 907 z późn. zm.
- Władarz M., *Gospodarka odpadami*, PARP, Warszawa 2003.
- Wyrok NSA z dnia 19 lipca 2012 r., sygn. akt II FSK 2651/10, http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-fsk-2651-10.podatek_dochodowy_od_osob_prawnych_interpretacje_podatkowe,381ced0.html.
- Zysnarski J., *Partnerstwo publiczno-prawne*, ODDK, Gdańsk 2003.

DIRECTIONS AND CONSEQUENCES OF THE TRANSFORMATION OF LOCAL ECONOMY OF MUNICIPAL WASTE IN THE LIGHT OF CHANGES IN THE LAWS

Summary: Poland faced the problem of adapting to the requirements of the Community in the field of waste management. This process has forced a change in the binding law, which significantly influenced the scope of the operation of the entities performing tasks in the field of waste management, in particular municipal waste collection and operation of installations for processing and storage of waste. The study identifies the selected problems related to the implementation of amendments to existing legislation in the local economy and management of waste. The author presented an analysis of the impact of legal changes on the rules of the municipal waste management.

Keywords: municipalities, ownership transformations, waste management.