

ROZDZIAŁ 15

PRAKTYKI MONOPOLISTYCZNE NA RYNKACH USŁUG KOMUNALNYCH

Wprowadzenie

Istotnym problemem dotyczącym funkcjonowania polskiej gospodarki po dwudziestu latach zmian ustrojowych jest nadal jej monopolizacja. W znacznym stopniu dotyczy ona m.in. lokalnych rynków usług użyteczności publicznej, których regulacja pozostaje w kompetencjach gmin. Zadaniem własnym gminy jest bowiem zapewnienie zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnot lokalnych (Gorzym-Wilkowski i inni, 1999, s.136 i dalsze). Na wspomnianych rynkach obserwuje się różne formy ograniczania konkurencji, a więc swobody prowadzenia działalności gospodarczej i realizowanie nieuzasadnionych zysków kosztem odbiorców usług. Część z podmiotów świadczących usługi użyteczności publicznej działa w sferach objętych monopolem naturalnym, dominująca pozycja innych jest jednak wykreowana w wyniku działań organów samorządowych.

Podmiotami, których decyzje i działania kształtują zarówno w sposób pośredni jak i bezpośredni zachowania podmiotów świadczących w gminie usługi użyteczności publicznej są organy przedstawicielskie i wykonawcze samorządów terytorialnych. Eliminacja praktyk monopolistycznych na rynkach lokalnych wymaga od nich w pierwszym rzędzie rezygnacji z wspierania dotychczasowych nierynkowych struktur podmiotowych tam, gdzie ich dalsze istnienie nie ma uzasadnienia w rzeczywistych warunkach działania. Oznacza to konieczność zainteresowania samorządów wspieraniem ładu rynkowego poprzez spójną formalizację ich roli w regulacji i prowadzeniu działalności gospodarczej, a więc również- w przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym. Wyznacza to również potrzebę zmiany systemu finansów lokalnych poprzez powiązanie dochodów gmin z ich działaniami przedsiębiorczymi wyrażającymi się konkretnymi efektami finansowymi gospodarki lokalnej.

Samorząd gminny jako podmiot tworzący ład konkurencyjny na lokalnym rynku usług komunalnych

Samorząd gminny wykonując zadania wynikające z przynależnych mu kompetencji niejednokrotnie doprowadza do sytuacji, w której działalność gospodarcza w określonym segmencie rynku lokalnego zostaje zastrzeżona na rzecz jednego podmiotu (monopolisty) lub tworzy niejednakowe warunki działania podmiotów. W ten sposób na wspomnianym rynku dochodzi do ograniczenia mechanizmu rynkowego. Zastrzeganie przez gminę określonemu przedsiębiorstwu – czy to publicznemu (gminnemu), czy też prywatnemu – wyłączności na prowadzenie działalności gospodarczej lub też uprzywilejowanie jednych podmiotów kosztem innych odbywa się często w majestacie prawa a więc istnieje dzięki konkretnym regulacjom ustawowym i często w skuteczny sposób wyklucza możliwość podjęcia na tych samych zasadach działalności przez inne podmioty.

Działalność jednostek samorządu terytorialnego, podobnie jak działalność wszelkich podmiotów gospodarczych, podlega ocenie z punktu widzenia zgodności z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów. Jej podstawą jest rola samorządów w obrocie rynkowym, w

związku z wydawanymi uchwałami i zawieranymi umowami.

Wspieranie przez organy samorządu lokalnego efektywnych zachowań rynkowych podmiotów gminnych świadczących usługi użyteczności publicznej w zgodzie z interesami całej wspólnoty wynika z przypisanej im odpowiedzialności wobec całej społeczności lokalnej za podejmowane w jej imieniu decyzje i działania, zgodnie z formalnymi kompetencjami. Oznacza sprzyjanie łaadowi konkurencyjnemu zapewniającemu wolność prowadzenia działalności gospodarczej oraz korzyści wspólnoty lokalnej związane z zabieganiem o ostatecznego odbiorcę usług przez wielu, zainteresowanych tworzeniem konkurencyjnych ofert podmiotów.

Udział organów samorządowych we wspieraniu zachowań zgodnych z logiką rynku, w tym zwłaszcza stwarzanie warunków do wzrostu konkurencyjności pojedynczych podmiotów gospodarczych jak i całych lokalnych gospodarek wymaga z ich strony nie tylko z wyбору koncepcji rozwoju, ale i stworzenia warunków do jego realizacji. Oznacza to przestrzeganie zasady równego traktowania :

- prywatnych podmiotów gospodarczych,
- podmiotów sektora społecznego (mieszkańcy, ich organizacje, mniej lub bardziej formalne grupy).
- własnej administracji samorządowej i pozostałych podmiotów samorządowych realizujące pozagospodarcze obowiązki gminy w ramach przynależnych im zadań,
- podmiotów komunalnych prowadzących działalność gospodarczą,
- innych podmiotów publicznych prowadzących działalność gospodarczą.

Organy samorządowe mogą oddziaływać na rynki lokalne w różnym zakresie i na różne sposoby. Podstawowe narzędzia nakierowane na lokalne podmioty gospodarcze mogą więc tu mieć charakter organizacyjny, ekonomiczno – finansowy, infrastrukturalny lub informacyjno-komunikacyjny. Obejmują one zarówno organizację własnej działalności, jak i udział w innych podmiotach, system ulg i zwolnień podatkowych, odroczenia, umorzenia, zaniechania poboru przynależnych gminie podatków i innych opłat, poręczenia, inwestycje własne i wspólne, kreowanie i współudział w tworzeniu instytucji wspierających rozwój przedsiębiorczości, a także nieformalne oddziaływanie na inne podmioty. Najważniejszym elementem zachowań sprzyjającym swobodzie działań gospodarczych jest niezastępowanie mechanizmu rynkowego innymi sposobami regulacji gospodarki lokalnej tam gdzie jest to możliwe a więc także w odniesieniu do usług publicznych, nie związanych z monopolem naturalnym. Wybór formy regulacji ma jednak często podłoże polityczne, wiąże się z liberalnymi bądź etatystycznymi poglądami formacji politycznej sprawującej władzę i często ma dość luźny związek z racjonalnością ekonomiczną. Bez względu na kierujące władzą lokalną motywy, ograniczanie rynku czy jego zastępowanie regulacją administracyjną ma zawsze charakter antyrynkowy. Wybór koncepcji oddziaływania samorządów lokalnych na rynki lokalne mającej na celu ich ochronę, odbudowę mechanizmów samoregulacji czy też wspomaganie zawsze grozi negatywnymi konsekwencjami o charakterze nierynkowym czego świadomość nie zawsze jest dana władzom lokalnym.

Klasyczny zestaw zaleceń związanych z aktywizacją mechanizmów rynkowych odniesiony do gospodarki lokalnej obejmuje:

- ułatwienia prowadzenia działalności gospodarczej zwłaszcza związane z uproszczeniem procedur zakładania nowych przedsiębiorstw,
- demonopolizację ograniczającą wszędzie tam gdzie jest to możliwe działanie tradycyjnych monopolii lokalnych (np związanych z wywozem nieczystości czy transportem lokalnym),
- faktyczną prywatyzację przedsiębiorstw komunalnych, które często z formalnego punktu widzenia mają status przedsiębiorstw prywatnych, ale dominujący udział samorządów (gmin) wywiera wpływ na ich usytuowanie w lokalnym systemie gospo-

darczym (między innymi powoduje niesymetryczny dostęp wszystkich podmiotów do informacji),

- prywatyzację usług publicznych, kontraktowanie ich zamiast świadczenia przez zależne od samorządów podmioty.

Innymi słowy, główne kierunki oddziaływania samorządów na zachowania rynkowe podmiotów gminnych winny polegać na tworzeniu ładu konkurencyjnego poprzez sprzyjanie powstawaniu nowych struktur podmiotowych gospodarki, także w sektorze usług publicznych, umożliwiającym zachowania konkurencyjne. Można to osiągnąć poprzez likwidację zależnych od kompetencji samorządów lokalnych barier dotyczących zakładania nowych przedsiębiorstw i wspomaganie małych przedsiębiorstw na każdym etapie ich działania, dzięki uczestnictwu w rozwoju instytucji otoczenia biznesu. Podstawą rozwoju zachowań zgodnych z logiką rynku będzie zapewne także kształtowanie przyjaznego podmiotom gospodarczym środowiska społecznego i politycznego.

Wspomniana już możliwość stosowania przez samorzady narzędzi dyskrecjonalnych sprawia że mechanizm rynkowy, w imię z reguły „słusznych haseł” o charakterze ideologicznym, bywa niekiedy ograniczany bądź zastępowany innymi sposobami regulacji gospodarki lokalnej. Ich wybór ma często dość luźny związek z racjonalnością ekonomiczną a także społeczną. Jednym ze skutków ingerencji władz lokalnych w sferę gospodarowania jest kreacja nierównoprawnej pozycji podmiotów gospodarczych. Jej przyczyny można upatrywać przede wszystkim w:

- aktualnych rozstrzygnięciach ustawowych w dziedzinie finansów publicznych przenoszących wydajne źródła dochodów publicznych na szczebel centralny (podatki od dochodów podmiotów gospodarczych) i pozbawiające samorzady bezpośredniego zainteresowania przychodami innych niż związane z samorządem podmiotów,
- statusie organów samorządu jako reprezentantów społeczności lokalnej kontraktujących i świadczącego usługi, co nieuchronnie sprzyja faworyzowaniu podmiotów gminnych,
- sprzeczności pomiędzy równością podmiotów wobec prawa a zabieganiem o inwestorów przyczyniających się do rozwoju i wzrostu konkurencyjności gminy, wobec których stosowane bywają rozmaite środki finansowej zachęty (przede wszystkim preferencyjne stawki podatku od nieruchomości),
- w presji domagających się przywilejów zarządów i związków zawodowych własnych podmiotów komunalnych podlegających przekształceniom; często jest to warunek niezakłóconych procesów przekształceń,
- w niedostatku kwalifikacji działaczy i urzędników samorządowych i krótkoterminowej (kadencyjnej) perspektywie podejmowania przez nich decyzji gospodarczych, nastawionych na doraźny efekt.

Formy praktyk monopolistycznych

Praktyki monopolistyczne rozumiemy zatem jako działania związane z wykorzystywaniem przez podmiot lub grupę podmiotów dominującej pozycji na rynku prowadzące do ograniczania swobody działania innych podmiotów i/lub tworzące niekorzystne warunki nabywania produktów/usług.

Zgodnie z literą prawa¹ praktyki monopolistyczne mogą przyjmować formę porozumień monopolistycznych oraz nadużyć związanych z dominującą i/lub monopolistyczną pozycją rynkową.

¹ Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym. Dziennik Ustaw z 2000 r. Nr 31 poz. 381.

Przypadek pierwszy dotyczący porozumień monopolistycznych obejmuje:

- ustalanie, bezpośrednio lub pośrednio, cen oraz zasad ich kształtowania między konkurentami w stosunkach z osobami trzecimi,
- podział rynku według kryteriów terytorialnych, asortymentowych lub podmiotowych,
- ustalenie lub ograniczenie wielkości produkcji, sprzedaży lub skupu towarów,
- ograniczenie dostępu do rynku lub eliminowanie z rynku podmiotów gospodarczych nie objętych porozumieniem,
- ustalenie przez konkurentów lub ich związki warunków umów zawieranych z osobami trzecimi.

Przypadek drugi dotyczy sytuacji nadużywania pozycji dominującej i/lub monopolistycznej, w której podmioty:

- przeciwdziałają ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji,
- dzielą rynek według kryteriów terytorialnych, asortymentowych lub podmiotowych,
- sprzedają towary w sposób powodujący uprzywilejowanie niektórych podmiotów gospodarczych lub innych podmiotów,
- odmawiają sprzedaży lub skupu towarów, dyskryminując niektóre podmioty gospodarcze przy braku alternatywnych źródeł zaopatrzenia lub zbytu,
- nieuczciwie oddziałują na kształtowanie cen, w tym cen odsprzedaży, oraz prowadzą sprzedaż poniżej kosztów w celu eliminacji konkurentów,
- narzucają uciążliwe warunki umów, przynoszące podmiotowi gospodarczemu narzucającemu te warunki nieuzasadnione korzyści,
- uzależniają zawarcie umowy od przyjęcia lub spełnienia przez drugą stronę innego świadczenia nie związanego z przedmiotem umowy, którego nie przyjęłaby lub nie spełniłaby mając zapewnioną możliwość wyboru,
- stwarzają konsumentom uciążliwych warunków dochodzenia swoich praw,
- ograniczania, mimo posiadanych możliwości, produkcji, sprzedaży lub skupu towarów, w szczególności prowadzącego do podwyższania cen sprzedaży lub obniżenia cen skupu,
- wstrzymywania sprzedaży towarów prowadzącego do podwyższania cen,
- pobierania nadmiernie wygórowanych cen.

Praktyki monopolistyczne wymieniane w ustawie występują w wielu dziedzinach związanych ze świadczeniem usług publicznych. Polegają przede wszystkim na narzucaniu niekorzystnych warunków umów przynoszących jednostce narzucającej nieuzasadnione korzyści oraz ograniczaniu jej odpowiedzialności za wykonanie tych umów, uzależnianiu zawarcia umowy od spełnienia przez drugą stronę innego świadczenia, nie związanego z przedmiotem umowy, narzucaniu stronie umowy obowiązku wyłączności zakupu i/lub sprzedaży. Dotyczą zarówno organów administracji publicznej i zależnych od nich podmiotów komunalnych, jak też podmiotów prywatnych wykorzystujących swą dotychczasową pozycję na rynku lokalnym. Obejmują oddziaływania regulacyjne organów gmin wynikające z wykorzystania uprawnień do stanowienia miejscowego prawa a dotyczących przede wszystkim kwestii mających bezpośredni wpływ na ład rynkowy, takich jak: organizacji instytucji gminnych i zarządzania mieniem gminy, sposobu wykorzystania i korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej a także podziału rynku lokalnego. W sferze realnej obejmują przede wszystkim narzucanie niekorzystnych warunków umowy. Stosowanie praktyk monopolistycznych ma miejsce na rynkach usługi wodno-kanalizacyjnych, związanych z wywozem nieczystości i ich składowaniem, usługami pogrzebowymi i prowadzeniem cmentarzy, lokalnym transportem pasażerskim, dostawami ciepła, gospodarką lokalnymi użytkow-

wymi, prowadzeniem targowisk².

Świadczenie usług komunalnych zwłaszcza przewozowych, o dostawę wody, odprowadzanie ścieków, składowanie odpadów czy pogrzebowe, jest zdominowane przez spółki publiczne a prywatne przedsiębiorstwa są często dyskryminowane. Gminy i zależne od nich podmioty ograniczają dostęp do rynku lokalnym spółkom lub narzucają im uciążliwe warunki prowadzenia działalności gospodarczej. Skutkiem ich działań niejednokrotnie jest zawyżanie cen i brak dbałości o odpowiednią jakość usług. Ich bezprawne działania najczęściej polegają na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, które należą do zadań własnych samorządu. Zaspokojenie potrzeb wspólnoty samorządowej i odbywają się najczęściej w warunkach monopolu naturalnego – na danym rynku zwykle może działać efektywnie tylko jedno przedsiębiorstwo, ponieważ możliwość wykorzystywania sieci przez kilka podmiotów jest bardzo ograniczona. Działalność ta może być prowadzona przez gminę, specjalnie w tym celu utworzoną spółkę komunalną albo przedsiębiorcę prywatnego wyłonionego w drodze przetargu. Przejawem nadużywania przez podmioty swej silnej pozycji rynkowej jest uzależnianie przyłączenia nieruchomości do lokalnej sieci wodociągowej i zbiorczych urządzeń kanalizacyjnych – będących własnością samorządu – od uiszczenia na jego rzecz nieprzewidzianej przepisami prawa jednorazowej opłaty. Do praktyk kwestionowanych przez UOKiK należą wprowadzane do umów przez gminy lub należące do nich spółki komunalne zastrzeżenia, iż nie ponoszą one odpowiedzialności za ograniczenie lub wstrzymanie dostaw wody bądź odbioru ścieków wywołane nieprzewidzianym zmniejszeniem wydajności ujęcia bądź awarią sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej. Zgodnie z prawem przedsiębiorca nie odpowiada jedynie za sytuacje niezawinione i niezależne od niego, a tak sformułowana umowa daje możliwość uniknięcia odpowiedzialności odszkodowawczej w każdym przypadku nie wywiązania się z jej warunków. Ponadto przedsiębiorcy bezprawnie ograniczają swoją odpowiedzialność finansową za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy przewidując, że w razie dostarczenia wody o nieodpowiedniej jakości, należność może zostać obniżona o maksymalnie 10 proc. Zdaniem Urzędu, niezgodne z prawem jest arbitralne ustalanie górnej wysokości upustu.

Z praktykami monopolistycznymi gmin spotykamy się również na rynkach wywozu odpadów. W 2008 roku Urząd prowadził liczne postępowania w tym zakresie stwierdzając przypadki utrudniania prowadzenia działalności gospodarczej poprzez formułowanie dodatkowych – niemożliwych do spełnienia wymagań dla ubiegających się o zezwolenie, bądź też nieuzasadnione faworyzowanie jednego z konkurujących przedsiębiorców. Niedozwolone są również praktyki, w których gmina uzależnia wydanie zezwolenia od zobowiązania do składowania odpadów na wyznaczonym przez nią wysypisku. W sierpniu 2008 za stosowanie takich praktyk zostało ukarane m.in. miasto Zielona Góra. Na przedsiębiorcę nałożono sankcję finansową w wysokości ponad 95 tys. zł.

W zakresie przewozu osób również dochodzi do praktyk monopolistycznych, ponieważ gminy – do których zadań należy zaspokajanie potrzeb społeczności w zakresie lokalnego transportu – są jednocześnie właścicielem przystanków autobusowych na obszarze swojej działalności, a każdy przedsiębiorca, który chciałby prowadzić działalność w tym zakresie musi uzyskać odpowiednie zezwolenie. Z praktyki Urzędu wynika, że gminy wykorzystując swoją silną pozycję odmawiają innym podmiotom prawa do korzystania z przystanków uprzywilejowując własne spółki komunalne. Tworzą w ten sposób bardzo silną barierę w dostępie do rynku, a tym samym zniekształcają konkurencję. Działania te nie są korzystne dla pasażerów, ponieważ osłabiają skłonność do obniżania cen oraz oferowania lepszych warunków świadczonych usług.

² M. Piasecka-Sobkiewicz, Przywileje dla spółek komunalnych, *Gazeta Prawna*, wrzesień 2008, a także: UOKiK: gminy naruszają zasady konkurencyjności: źródło PAP, *Gazeta Prawna*, wrzesień 2008.

Podsumowanie

W świetle prawa konkurencji gmina – mimo, że jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego – traktowana jest jako przedsiębiorca, świadczy bowiem usługi użyteczności publicznej. Tymczasem status gmin jako reprezentantów społeczności lokalnej i przedsiębiorcy nie przesądza jednoznacznie o:

- celu działania zależnych do nich podmiotów (zaspokajanie potrzeb mieszkańców/wysoka efektywność /zysk lub dywidenda dla gminy),
- potrzebie ograniczenia stosowania form zakładu budżetowego lub jednostki budżetowej,
- modelu zarządzania majątkiem publicznym i organizacji usług komunalnych.

Sankcje wynikające z nieprzestrzegania ustawowych zasad funkcjonowania oraz praktyk monopolistycznych wobec gmin i zależnych od nich podmiotów są niewielkie. Obowiązujące na innych rynkach usankcjonowane prawnie reguły, nie są więc przestrzegane. Bywa i tak że odpowiednie przepisy nie są skuteczne, gdyż nie zawierają żadnych sankcji wobec nieprzestrzegających ich gmin i innych podmiotów komunalnych (np. brak sankcji w związku z prowadzeniem innej niż usługi użyteczności publicznej działalności gospodarczej, zasiadanie w radach nadzorczych osób nie mających odpowiednich uprawnień).

Oczywiście można z lepszym bądź gorszym skutkiem dokonywać zmian w istniejących regulacjach prawnych oraz systemach egzekucji sformalizowanych norm prawnych dotyczących świadczenia usług publicznych. Dopóki jednak wprowadzanym zmianom nie będzie towarzyszyła rzeczywista reforma systemu finansów odzwierciedlająca subsydiarność struktur publicznych wobec jednostek i wspólnot (w tym lokalnych) trudno oczekiwać istotnych zmian w zachowaniach gmin. Miejsce tworzenia dochodów powinno być związane z miejscem ich wydatkowania, zgodnie z rynkowymi zasadami efektywności. Poborca podatkowym powinna zatem być gmina, w której dochodach uczestniczyłoby państwo. Tylko takie rozwiązanie może zapewnić zainteresowanie ładem rynkowym i tworzeniem struktur konkurencyjnych na rynkach lokalnych w tym rynkach usług publicznych.

BIBLIOGRAFIA:

1. Gorzym-Wilkowski W., Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., (1999), *Zarys Ekonomiki Gminy*, Norbertinum.
2. Piasecka-Sobkiewicz M., (2008), *Przywileje dla spółek komunalnych*, *Gazeta Prawna*, wrzesień 2008.
3. PAP, (2008), *UOKiK: gminy naruszają zasady konkurencyjności*, *Gazeta Prawna*, wrzesień 2008.
4. Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym. *Dziennik Ustaw* z 2000 r. Nr 31 poz. 381.