



In house to najkrótsza droga do monopolu

W polskim systemie gospodarki odpadami formuła in house przestała pełnić funkcję przewidzianą przez ustawodawcę – wyjątku stosowanego w sytuacjach skrajnych – i stała się narzędziem systemowej przebudowy lokalnych rynków.

Mechanizm, który miał stabilizować sektor, w praktyce bywa wykorzystywany do wypierania konkurencji, co prowadzi do efektów odwrotnych od deklarowanych: ograniczenia podaży usług, spadku efektywności oraz wzrostu kosztów ponoszonych przez mieszkańców. Wszystko dlatego, że in house przeradza się w monopol w czystej postaci.

Strukturalny charakter zmiany

Dane z raportu Izby Branży Komunalnej jasno pokazują, że zmiana ma charakter strukturalny. Po 2019 roku, w okresie szybkiego wzrostu kosztów systemu, odsetek gmin stosujących in house wzrósł z ok. 30% do ponad 60%. Rok później, w samym 2020 roku, aż dziewięć samorządów zdecydowało się na przejście na model powierzenia.

Równolegle obserwuje się konsekwentny zanik wykonawców prywatnych: w ciągu pierwszych dwóch lat od wdrożenia in house ich liczba spadła w jednej trzeciej gmin, a po kilku latach – niemal w połowie. Co więcej, wskaźniki kosztowe wskazują, że to gminy z modelem in house doświadczały szybszego wzrostu opłat – średnio o 319% w latach 2016–2022, przy 287% w jednostkach pozostających przy trybach konkurencyjnych. To wyraźnie podważa tezę, że powierzenie jest narzędziem stabilizującym poziom stawek czy poprawiającym efektywność systemu.

Tendencje te potwierdzają również kontrole prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Coraz częściej ujawniane są przypadki, w których zamówienia in house obejmują zadania, które powinny być zlecane w trybach konkurencyjnych, np. odbiór odpadów z nieruchomości niezamieszkałych. Pokazuje to, że przepisy są wykorzystywane w sposób instrumentalny – nie jako środek stosowany w ostateczności, lecz jako wygodna alternatywa dla procedur przetargowych. To nie incydenty, lecz zauważalny trend, wskazujący na erozję mechanizmów, które miały zapewniać transparentność i równy dostęp do rynku.

Ryzykowny kierunek

Z punktu widzenia prawa unijnego jest to kierunek ryzykowny. Artykuł 12 dyrektywy 2014/24/UE oraz art. 214 ustawy Prawo zamówień publicznych jednoznacznie określają przesłanki, które muszą być spełnione, aby powierzenie było dopuszczalne – a kluczową z nich jest brak zakłócania warunków

konkurencji. Trybunał Sprawiedliwości UE w licznych orzeczeniach przypomina, że wyjątek in house nie może być interpretowany rozszerzająco, a państwa członkowskie mogą – a nawet powinny – stosować dodatkowe środki ochrony, jeśli lokalne rynki są szczególnie podatne na monopolizację. W Polsce zamiast wzmocnienia tych barier obserwujemy ich stopniowe rozmiękczenie.

Tę logikę wzmacnia dodatkowo sposób interpretacji ograniczeń dotyczących działalności komercyjnej spółek komunalnych. Konstrukcje prawne pozwalają spełnić wymogi formalne, lecz nie rozwiązują problemu faktycznego zatarcia granicy między rolą regulatora i operatora. Samorząd zaczyna działać jednocześnie jako projektant, organizator i beneficjent systemu, co narusza zasadę równego traktowania podmiotów oraz rodzi ryzyko niejawnych preferencji.

Przykłady medialne, takie jak Września czy Koszalin, nie są już jednostkowymi „case studies”, lecz sygnałem zmiany modelu funkcjonowania rynku. Zamknięcie systemu na konkurencję prowadzi do ograniczenia inwestycji, spowolnienia modernizacji infrastruktury i wzrostu kosztów operacyjnych. Szczególnie niepokojące jest to, że proces ten narasta stopniowo – jego skutki widać wyraźnie dopiero po kilku latach, a więc zwykle poza horyzontem politycznym kadencji samorządowej, co sprzyja zamykaniu problemu pod dywan.

In house w polskim systemie nie pełni funkcji, którą przewidywał ustawodawca. W praktyce stał się mechanizmem, który z natury sprzyja zamykaniu rynku i ograniczaniu konkurencji, niezależnie od okoliczności jego zastosowania. Zamiast stabilizować system, wzmacnia strukturalne słabości – tworzy zależność od jednego wykonawcy, blokuje presję kosztową i obniża motywację do modernizacji. To nie jest narzędzie, które w obecnych realiach może prowadzić do poprawy efektywności czy jakości usług.

Jeżeli samorządom rzeczywiście zależy na przewidywalności systemu i kontroli kosztów, drogą do tego nie jest utrwalanie monopolu komunalnego, lecz odbudowa warunków dla realnej konkurencji: profesjonalne postępowania, przejrzyste reguły i otwartość rynku na inwestorów. Zamknięcie rynku przez in house może wydawać się rozwiązaniem szybkim, ale nie buduje żadnych trwałych fundamentów – przeciwnie, prowadzi do modelu, z którego konkurencja może już nie wrócić.

Agnieszka Fiuk

członkini Rady Programowej Izby Branży Komunalnej