Warszawa, dnia 14.09.2026 r.

Szanowny Pan
Marcin Kierwiński
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

Dotyczy: uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o samorządzie województwa oraz niektórych innych ustaw dotyczących jednostek samorządu terytorialnego (UD309) (projekt z dnia 21 lipca 2026 r.)

Szanowny Panie Ministrze.

Działając w imieniu członków Polskiej Izby Gospodarki Odpadami oraz Izby Branży Komunalnej (dalej łącznie jako „**Izby**"), firm prowadzących działalność w zakresie gospodarowania odpadami, wobec prowadzonych prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o samorządzie województwa oraz niektórych innych ustaw dotyczących jednostek samorządu terytorialnego (UD309) (projekt z dnia 21 lipca 2026 r.) niniejszym **podtrzymujemy nasze zaniepokojenie projektowanymi zmianami prawnymi – które w ocenie Izb prowadzić będą zarówno do jeszcze dalej idących, rażących ograniczeń wolnego rynku i możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, jak również do ukształtowania barier w dostępie do mechanizmów i środków ochrony prawnej sektora prywatnego przed nadużyciami w ww. zakresie.**

Poniżej przekazujemy szczegółowe uwagi do projektu ustawy oraz załączamy opinię prawną r. pr. dr. hab. Michała Bernaczyka, prof. UWr., w sprawie zgodności z Konstytucją RP projektowanych przepisów ustawy.

Z wyrazami szacunku,

Michał Dąbrowski
Przewodniczący Rady
Polskiej Izby Gospodarki Odpadami

Dominik Marczyk
Przewodniczący
Izby Branży Komunalnej

I. Nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym – nowy art. 7 ust. 4 oraz art. 18 ust. 2 pkt 14b) i 14c):

<u>STANOWISKO Izb</u>: niedopuszczalność samodzielnego określania przez gminy zadań publicznych oraz sposobu ich realizacji i finansowania

<u>POSTULAT Izb</u>: wykreślenie z projektu nowego art. 7 ust. 4 oraz art. 18 ust. 2 pkt 14b) i 14c) ustawy o samorządzie gminnym

Uzasadnienie:

1. Projektowane przepisy ustanawiają na rzecz gminy (rady gminy) w szczególności prawo do samodzielnego decydowania o tym, co jest zadaniem publicznym (służącym zaspokajaniu zbiorowych potrzeb gminnej wspólnoty samorządowej).
2. Tymczasem projekt w powyższym zakresie stanowi rażące i bezpośrednie naruszenie w szczególności kluczowej konstytucyjnej zasady, zgodnie z którą jednostka samorządu terytorialnego (w tym gmina) uprawniona jest do realizacji wyłącznie tych zadań publicznych, które przysługują jej na podstawie i w granicach wyznaczonych ustawami. To ustawy są bowiem wyłączną podstawą działania samorządu terytorialnego. Omawiana zasada wynika w szczególności z art. 16 ust. 2 oraz art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Tym samym przepisy rangi konstytucyjnej nie uprawniają gminy do samodzielnego (a więc jednostronnego i dowolnego) decydowania o tym, które zadania / szeroko rozumiane aktywności będą objęte zakresem wyłączności decyzyjnej gminy – w szczególności wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy.
3. Z powyższą zasadą konstytucyjną wiążą się kolejne uregulowania systemowe wynikające w szczególności z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP, zgodnie z którymi j.s.t. powinny mieć zapewnione dochody w takim zakresie, który jest wystarczający dla możliwości realizacji przez nieprzysługujących zadań publicznych. Oznacza to, że gdyby j.s.t. mogły samodzielnie określać zadania publiczne (o czym stanowi projekt), to równolegle byłyby uprawnione do całkowicie jednostronnego i samodzielnego decydowania o poziomie przysługujących im dochodów. Byłaby to sytuacja bezprecedensowa i rażąco negatywnie wpływająca na porządek konstytucyjny RP oraz przewidywalność wydatków publicznych. Niniejsze byłoby tym bardziej rażące, im więcej gmin decydowałoby się na samodzielne określanie zadań publicznych (ze względu na efekt skali).
4. Skoro gmina (rada gminy) byłaby uprawniona do samodzielnego decydowania o tym, co jest zadaniem publicznym – to zgodnie z dalszą częścią zdania pierwszego projektu art. 7 ust. 4 w rezultacie byłaby uprawniona równolegle do <u>dowolnego decydowania</u> o tym, czy w danym zakresie występują niezaspokojone potrzeby gminnej wspólnoty samorządowej[1].

[1] W polskim ustawodawstwie stosowane są naprzemiennie sformułowania: „potrzeby ludności", „potrzeby wspólnoty" oraz „potrzeby wspólnoty samorządowej".

Tymczasem gmina (rada gminy) nie może mieć w tym przedmiocie dowolności decyzyjnej. Każda ingerencja gminy w szeroko rozumiany rynek powinna być poprzedzona stosownymi analizami co do tego, czy faktycznie w gminie występują niezaspokojone potrzeby ludności (a tym samym czy na rynku występują prywatni przedsiębiorcy zaspokajający te potrzeby). W tym kontekście należy zauważyć, że:

1) zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Jest to jedna z kluczowych zasad działania j.s.t – których celem jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie zadań własnych,

2) ponadto na gruncie przepisów na poziomie krajowym projekt pozostaje w sprzeczności dodatkowo m.in. z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 679, dalej: „**UGK**") oraz art. 7 ust. 1 i art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2026 r., poz. 662 ze zm.) - które wprost stanowią o tym, że zadaniami własnymi z zakresu użyteczności publicznej są te zadania, które służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności. Ingerencja gminy w rynek może więc być kwalifikowana jako dokonywana w sferze użyteczności publicznej wyłącznie wówczas, gdy równolegle łącznie zarówno nie wykracza poza te potrzeby, jak i gdy jest niezarobkowa. W przeciwnym wypadku działania gminy podlegają kwalifikacji jako działalność gospodarcza (realizowana w ramach aktywności poza sferą użyteczności publicznej). Oznacza to, że jeżeli gmina określiłaby samodzielnie zadanie publiczne służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej (zgodnie z projektem), podczas gdy te potrzeby byłyby już zaspokojone i na rynku występowaliby już prywatni przedsiębiorcy, wówczas wszelkie aktywności związane z ich realizacją powinny być kwalifikowane jako wykonywane poza sferą użyteczności publicznej (zarobkowo). J.s.t. uznawałaby więc, że działa w sferze użyteczności publicznej, podczas gdy taka kwalifikacja byłaby niedopuszczalna. W takiej sytuacji zachodziłaby wewnętrzna sprzeczność pomiędzy ww. obowiązującymi przepisami a projektem nowego art. 7 ust. 4. Projekt narusza więc kluczową zasadę, zgodnie z którą realizacja przez gminę działań/zadań z zakresu gospodarki komunalnej musi być nakierowana na zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w sferze użyteczności publicznej,

3) w doktrynie potwierdza się, że: „*Wszelkie działania samorządu muszą mieć na celu interes publiczny w wymiarze lokalnym lub ponadlokalnym i ta idea stoi u podstaw przesłanki zaspokajania zbiorowych potrzeb. Trzeba jednak zauważyć, że rzeczywisty zakres beneficjentów określonych działań administracji jest różny, a gospodarka komunalna, w szczególności użyteczność publiczna, zmierza do zaspokajania potrzeb jak najszerszej grupy mieszkańców. Można powiedzieć, że taki charakter mają zadania administracji, które zaspokajają wybrane, codzienne potrzeby przeciętnego*

mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego."[2] (podkreślenie autor). Dalej w komentarzu wskazuje się, że: „*Istnieje zatem możliwość przedmiotowej tożsamości działań podejmowanych w ramach działalności gospodarczej i gospodarki komunalnej, jednak jednostka samorządu terytorialnego, świadcząc takie usługi, nie działa w celu zarobkowym, nie spełniając jednej z przesłanek art. 2 u.s.d.g."* (podkreślenie autor),

4) projekt również narusza art. 10 UGK w zakresie, w jakim uprawnia gminę do ingerencji w rynek poza sferą użyteczności publicznej (zarobkowo) pomimo tego, że nie są spełnione przesłanki z art. 10 UGK.

5. W każdym przypadku zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności (w drodze świadczenia usług użyteczności publicznej) musi być dokonywane z perspektywy gminy w celach niezarobkowych. Interwencja nie może wykraczać poza te potrzeby. Działania gminy dot. użyteczności publicznej (których nieprzekraczalne granice/zakres wyznaczają potrzeby ludności) nie mogą być nastawione na zyski. Skoro więc zakres dopuszczalnej aktywności (ingerencji) gminy w zakresie usług użyteczności publicznej wyznaczają niezaspokojone potrzeby ludności – to jeżeli potrzeby te są już zaspokojone (np. przez podmioty trzecie zaangażowane na gruncie art. 3 UGK), to dodatkowe zaangażowanie gminy (ponad te zaspokojone już potrzeby) w realizację usług nie może być uznawane za działanie w zakresie użyteczności publicznej. Jest to wówczas klasyczna formuła wykonywania działalności gospodarczej przez gminę (skoro celem nie jest zaspokajanie potrzeb ludności, to cel gminy jest zarobkowy – alternatywa rozłączna) poza sferą użyteczności publicznej.

6. Co więcej, odnosząc się do zagadnienia działania gminy poza sferą użyteczności publicznej – przykładowo wedle wyroku WSA w Olsztynie z 08.09.2011 r. (I SA/Ol 458/11): „*Przy wyborze sposobu realizacji zadań (własna jednostka organizacyjna czy zlecenie innemu podmiotowi) gmina musi uwzględnić wiele czynników jakimi są: stan rynku gospodarczego i podaży usług w rejonie, którym gmina jest położona, zainteresowanie przedsiębiorców podejmowaniem działalności gospodarczej na rzecz gminy, a także warunki i jakość świadczonych przez nich usług, możliwości pozyskania partnerów do prowadzenia działalności gospodarczej przez gminę, rozmiar i rodzaj środków trwałych wymagających zaangażowania w związku z utworzeniem gminnej jednostki organizacyjnej, techniczne i kadrowe możliwości utworzenia takiej jednostki. Co do zasady gminy nie są w powołane do prowadzenia działalności gospodarczej. Zagadnienie działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego, także w ustawie o samorządzie gminnym, unormowano przy uwzględnieniu* ***zasady subsydiarności****, w myśl której każda wspólnota samorządowa powinna angażować się w realizację określonych przedsięwzięć wtedy i tylko o tyle, gdy i o ile nie mogą ich z sukcesem zrealizować sami obywatele lub wspólnoty niższego rzędu. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 2 u.s.g. gmina oraz gminne osoby prawne mogą prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza*

[2] C. Banasiński, K. M. Jaroszyński [w:] C. Banasiński, K. M. Jaroszyński, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2017, art. 1.

zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie." (pogrubienie, podkreślenie autor). Powyższą wypowiedzią WSA odnosi się do przesłanki niezaspokojonych potrzeb, o której mowa w art. 10 ust. 1 UGK – potwierdzając, że:

1) gmina powinna dokonać należytej analizy rynku celem identyfikacji charakteru i zakresu tych potrzeb,

2) istnienie na rynku innych przedsiębiorców ma bezpośredni wpływ na to, czy rzeczone potrzeby występują,

3) gmina może interweniować na rynku (świadcząc usługi) dopiero wówczas, gdy przedsięwzięcia nie może samodzielnie zrealizować rynek (tj. gdy istnieją niezaspokojone potrzeby) – powoływana zasada subsydiarności.

Skoro analizy w zakresie potrzeb ludności muszą być dokonywane celem oceny spełnienia przesłanki z art. 10 ust. 1 UGK dot. sfery poza użytecznością publiczną (oraz w tym zakresie ma zastosowanie zasada subsydiarności jw.), to tym bardziej tego rodzaju analizy powinny zostać przeprowadzone (oraz tym bardziej zastosowanie znajduje zasada subsydiarności) również w razie woli ingerencji gminy w sferze użyteczności publicznej. Projektowane przepisy całkowicie pomijają ww. uregulowania.

7. Projekt stoi również w sprzeczności z uregulowaniami na gruncie prawa UE (skoro gmina mogłaby samodzielnie określać zadania publiczne i dowolnie ingerować w rynek bez względu na to, czy faktycznie zbiorowe potrzeby byłyby zaspokojone a na rynku występowali prywatni przedsiębiorcy / bez przeprowadzania stosownych analiz w ww. przedmiocie). Należy bowiem zauważyć, że:

1) na poziomie europejskim ukształtowane zostało pojęcie tzw. usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym („**SGEI**") – które są odpowiednikiem usług świadczonych w ramach gospodarki komunalnej w sferze użyteczności publicznej[3]. Zgodnie z art. 106 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U.2004.90.864/2 ze zm., dalej: „**TFUE**") przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania SGEI podlegają normom Traktatów (w szczególności regułom konkurencji). Przepis ten dodaje, że zaangażowanie tych przedsiębiorstw nie może naruszać rozwoju handlu. Ponadto wedle art. 14 TFUE państwa członkowskie zobowiązane są kształtować i zapewniać funkcjonowanie SGEI (przy czym ukształtowany przez państwo członkowskie system związany ze SGEI nie może naruszać norm Traktatów). Art. 1 Protokołu w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym (protokół do TFUE) kształtuje elementy konstrukcyjne SGEI: SGEI muszą jak najbardziej odpowiadać potrzebom odbiorców / potrzeby odbiorców mogą być zróżnicowane / państwa członkowskie muszą zapewnić powszechny dostęp do SGEI. Na podstawie powyższych zasad ogólnych ukształtowane zostały dalej idące zasady (o których mowa dalej),

[3] Niniejsze powiązanie wynika np. z wyroku NSA z 22.09.2025 r. (I FSK 678/21), w którym NSA odnosi SGEI do działalności w zakresie zadań użyteczności publicznej j.s.t.

2) usługi mogą być kwalifikowane jako SGEI wyłącznie wówczas, gdy istnieją na rynku niezaspokojone potrzeby społeczne/użytkowników. Niniejsza zasada jest podkreślana w szczególności w:
   a) motywie 8 Rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2832 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (Dz.U.UE.L.2023.2832 ze zm.),
   b) motywie 12 Decyzji Komisji (UE) 2025/2630 z dnia 16 grudnia 2025 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, i uchylająca decyzję 2012/21/UE (Dz.U.UE.L.2025.2630, dalej jako: „**Decyzja 2025/2630**"),
   c) ust. 45 Komunikatu Komisji w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (2012/C 8/02) (Dz.U.UE.C.2012.8.4 z dnia 11 stycznia 2012 r., dalej jako: „**Komunikat 2012/C 8/02**"),
   d) odpowiedzi na pytania 2, 5, 9 Dokumentu roboczego służb komisji pn. „Przewodnik dotyczący stosowania przepisów prawa Unii Europejskiej z zakresu pomocy państwa, zamówień publicznych i rynku wewnętrznego do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w szczególności do usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym (SWD(2013) 53 final/2, Bruksela, dnia 29.4.2013, dalej jako: „**Przewodnik SGEI**")"[4],
3) to państwo członkowskie musi przeprowadzić analizy tego, czy na rynku istnieją niezaspokojone potrzeby – przy czym jeżeli nie istnieje potrzeba społeczna, to państwo członkowskie nie ingeruje. Niniejsza zasada jest podkreślana w szczególności w:
   a) motywie 20 Decyzji 2025/2630,
   b) ust. 2 lit. a) załącznika do Decyzji 2025/2630,
   c) ust. 14 Zasad ramowych Unii Europejskiej dotyczących pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych (2011) (2012/C 8/03) (Dz.U.UE.C.2012.8.15 z dnia 11 stycznia 2012 r.),
   d) odpowiedzi na pytania 160 i 161 Przewodnika SGEI,
4) usługi nie mogą być kwalifikowane jako SGEI wówczas, gdy na rynku występują już prywatni przedsiębiorcy. Niniejsza zasada jest podkreślana w szczególności w:
   a) ust. 47, 48 i 49 Komunikatu 2012/C 8/02,
   b) wyroku TSUE z 20.02.2001 r. (C-205/99),

[4] Dokument opublikowany m.in. na stronie Komisji Europejskiej: https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/fa5e107c-ad5c-4ae8-a8ae-b0037c993b23_pl?filename=20130429_SWD-2013-53_SGEI_public_procurement_application_guide_pl.pdf

c) odpowiedzi na pytania 11 i 12 Przewodnika SGEI,

5) zakres/charakter/rodzaj SGEI musi być dostosowany do potrzeb gospodarstw domowych. Niniejsza zasada jest podkreślana w szczególności w motywie 24 Decyzji 2025/2630.

8. Powyższe uregulowania dotyczące SGEI mają bezpośredni wpływ na sposób rozumienia/interpretacji odpowiednich przepisów na poziomie prawa polskiego. Interpretacja przepisów na poziomie krajowym musi być zgodna z przepisami oraz ich interpretacją na poziomie UE (jw.).
9. Uzupełniająco należy zauważyć, że w ust. 48 Komunikatu 2012/C 8/02 wskazuje się, że świadczenie usług publicznych przez państwo członkowskie (gminę), pomimo świadczenia już usług w tym przedmiocie przez sektor prywatny (zaspokojenie potrzeb), powinno być rozpatrywane w kategorii „błędu" państwa członkowskiego. Tego rodzaju „błąd" będzie mieć miejsce w razie uchwalenia przedmiotowego projektu.
10. O niekonstytucyjności proponowanych rozwiązań i sprzeczności z aktualnie obowiązującym porządkiem prawnym świadczy również treść uzasadnienia projektu ustawy. Podkreślona została w nim bowiem samodzielność decyzyjna gmin w ww. zakresie – a więc całkowita i jednostronna uznaniowość:
    1) na str. 2 i 5 uzasadnienia projektu wskazuje się kilkukrotnie, że celem uregulowania jest wzmocnienie i urzeczywistnienie praktycznego znaczenia klauzuli generalnej domniemania kompetencji oraz samodzielności decyzyjnej j.s.t. w realizacji zadań własnych. Jest to wyraz nieprawidłowego rozumienia zasady domniemania kompetencji na rzecz gminy – która nie polega na tym, że gmina może samodzielnie decydować o zakresie przysługujących jej zadań własnych (jw.). Sformułowania te byłyby wykorzystywane do daleko idących ingerencji j.s.t. we wszelkie sfery szeroko rozumianej aktywności społeczno-gospodarczej (bez względu na istniejące okoliczności, w tym rynkowe lub biznesowe). Sytuacja ta byłaby szczególnie niebezpieczna z perspektywy gospodarki wolnorynkowej. Całkowicie przekreślałaby istniejące zasady m.in. subsydiarności działań j.s.t. oraz priorytet trybów konkurencyjnych w zamówieniach publicznych (odwrócenie dotychczasowego obowiązku stosowania przez zamawiającego w pierwszej kolejności trybu konkurencyjnego, przy możliwości zastosowania trybu niekonkurencyjnego tylko w wyjątkowych sytuacjach określonych ustawowo),
    2) na str. 2 uzasadnienia projektu powołuje się dodatkowo argumenty wskazujące na:
        a) możliwość odstąpienia od zasady domniemania kompetencji na rzecz j.s.t. (w realizacji zadań własnych) wyłącznie wówczas, gdy przemawia za tym ważny interes państwa i gdy ustawodawca wprost wyznacza samorządowi kierunek działania. Niniejsze tym bardziej może dawać podstawę dla interpretacji dopuszczających możliwość całkowicie dowolnej, władczej ingerencji j.s.t. Równolegle stanowi odwrócenie dotychczasowych wartości – tj. to ingerencja państwa powinna być dopuszczalna wyłącznie wyjątkowo, gdy przemawia za tym ważny interes państwa,

b) dążenie do poprawy jakości usług publicznych oraz rzekomą utratę przez samorządy na przestrzeni ostatnich lat zadań i kompetencji. Pomimo, że w ocenie Izb przejęcie przez j.s.t. realizacji zadań nie jest równoznaczne z poprawą jakości usług oraz pomimo, że na przestrzeni ostatnich lat widoczna jest coraz dalej idąca ingerencja j.s.t. w rynek (m.in. na gruncie zamówień „in-house"), istnieje ryzyko wykorzystywania ww. treści dla uzasadniania dalej idących działań j.s.t. zakłócających prawidłowe funkcjonowania rynku,

3) w powyższym kontekście szczególne zaniepokojenie budzi sformułowanie zawarte na str. 5 uzasadnienia projektu, zgodnie z którym: *„(…) pierwszeństwo działania samorządu, pełną swobodę działania w każdej sprawie, w ramach przyznanych kompetencji, które powinny być w zasadzie całkowite i wyłączne (…)"*. Wskazana treść w ocenie Izb może być interpretowana niezgodnie z kluczowymi zasadami demokratycznego państwa prawa,

4) na str. 14 uzasadnienia projektu wprost wskazuje się usługi z zakresie gospodarki odpadami. W ocenie Izb powyższa treść kształtuje ryzyko władczych i dowolnych ingerencji j.s.t. w szczególności w rynek gospodarki odpadami.

11. Z projektu art. 7 ust. 4 wynika ponadto, że gmina (rada gminy) będzie mogła także całkowicie dowolnie decydować o:

1) sposobie realizacji zadania, które zostałoby określone jako zadanie publiczne. Tymczasem jak już zostało wskazane, gmina może ingerować w rynek wyłącznie wówczas, gdy na rynku występują niezaspokojone potrzeby. Również z tej perspektywy projekt przyznania gminie (radzie gminy) dowolności decyzyjnej w tym zakresie narusza ww. aktualne przepisy,

2) sposobie finansowania zadań włączonych do „systemu gminnego". W ten sposób gmina (rada gminy) byłaby uprawniona do arbitralnego decydowania o poziomie dochodów (jw.). Ponadto przepis ten byłby wykorzystywany jako uzasadnienie dla ponoszenia przez gminy istotnych nakładów na rozwój aktywności/działalności gminy w danym obszarze – bez względu na to, czy faktycznie na rynku istniałyby już zaspokojone potrzeby ludności, prywatni przedsiębiorcy oraz odpowiednia infrastruktura służąca zaspokajaniu omawianych potrzeb. Przykładowo w przypadku usług z zakresu gospodarki odpadami (o których mowa m.in. w uzasadnieniu przedmiotowego projektu) tego rodzaju zaangażowanie gminy często prowadziłoby do istotnego wzrostu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi – w szczególności wówczas, gdy gmina zamierzałaby osiągnąć poziom rozwoju infrastruktury co najmniej na takim poziomie, który jest zapewniany przez sektor prywatny. Należy bowiem mieć na uwadze konieczność zainwestowania m.in. w infrastrukturę, o której mowa w art. 9d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 733 ze zm.) oraz przepisach wykonawczych, wykwalifikowany personel, pozyskanie stosownych uprawnień. Tymczasem w ocenie Izb powszechne staną się sytuacje, w których gminy będą finansować ingerencję w rynek za pośrednictwem spółek komunalnych oraz dodatkowo uzasadniać możliwość tego

rodzaju finansowania (jako rzekomo niebędącego niedozwoloną pomocą publiczną) z uwzględnieniem brzmienia nowego art. 7 ust. 4 zd. 2. Tego rodzaju finansowanie spółek komunalnych jest aktualnie powszechnie obserwowane na rynku (ze szkodą dla finalnych adresatów usług – mieszkańców), przy czym w razie uchwalenia art. 7 ust. 4 będzie zjawiskiem jeszcze częstszym.

12. Znamienne jest również to, że w projekcie art. 7 ust. 4 dokonuje się rozróżnienia uchwały rady gminy ws. określenia zadania publicznego i sposobu jego realizacji (zd. 1.) od uchwały rady gminy ws. określenia sposobu finansowania tego zadania (zd. 2.). W ocenie Izb tego rodzaju zabieg legislacyjny będzie tym bardziej prowadzić do rażących nadużyć ze strony gmin – polegających w szczególności najpierw na wykluczaniu sektora prywatnego z rynku (jego zamknięcia), a dopiero następnie identyfikacji środków niezbędnych do przejęcia realizacji zadań przez sektor publiczny (gminę). Tymczasem jest to kolejny przykład odwrócenia wartości oraz odejścia od racjonalnej sekwencji działań. Biorąc bowiem pod uwagę bezpośrednią zależność obu ww. aspektów – każda ingerencja gminy w rynek powinna być poprzedzona stosownymi analizami, w tym finansowymi (jw.).

13. Biorąc pod uwagę powyższe konkluzje oraz treść uzasadnienia projektu ustawy (w szczególności powoływane domniemanie kompetencji na rzecz gminy, konieczność jej wzmocnienia i urzeczywistnienia, całkowite i wyłączne pierwszeństwo działań samorządu w każdej sprawie, jakość usług świadczonych przez sektor publiczny jw.) – **w ocenie Izb projektowane przepisy będą wykorzystywane do jeszcze dalej idącego przejmowania rynku przez sektor publiczny (gminy).** Aktualnie na rynku obserwowana jest rażąco negatywna tendencja przejmowania rynków przez sektor publiczny (w szczególności rynku gospodarki odpadami przez gminne spółki komunalne). Realizowane jest to przede wszystkim poprzez:

1) zamówienia publiczne z wolnej ręki „in-house” (o których mowa w szczególności w art. 214 ust. 1 pkt 11) i n. ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2026 r., poz. 793 ze zm.),

2) tzw. „administracyjne” zamówienia „in-house” (tj. udzielane na gruncie uchwały rady gminy podejmowanej na podstawie art. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 1) UGK).

Tym samym procedowane przepisy będą tym bardziej powoływane jako podstawa do powierzania i finansowania zadań w formule „in-house”. Jeszcze dalej idąca/postępująca eliminacja konkurencji z rynku będzie rażąco negatywnie oddziaływać na mieszkańców (w tym z perspektywy cen i jakości). Spotęgowane zostanie zaprzepaszczanie dotychczasowych, ogromnych inwestycji sektora prywatnego w infrastrukturę niezbędną do realizacji zadań.

14. Co istotne – już na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów, w razie interwencji sektora publicznego w rynek, niezwykle trudne jest dochodzenie przez sektor prywatny swoich praw na podstawie przysługujących środków ochrony prawnej (w szczególności przed Krajową Izbą Odwoławczą, sądami powszechnymi i sądami administracyjnymi). Tymczasem wdrożenie procedowanych przepisów spowoduje dalej idące utrudnienia (względnie faktyczne uniemożliwienie korzystania ze środków ochrony prawnej) oraz

pozbawi aktualności tę część dotychczasowych rozstrzygnięć, które były w interesie prywatnych przedsiębiorców.

15. Gmina przed jakąkolwiek ingerencją w rynek powinna w szczególności:

1) przeprowadzić szerokie analizy/badania/konsultacje społeczne celem identyfikacji w szczególności:

a) istnienia niezaspokojonych potrzeb społecznych,

b) istnienia prywatnych przedsiębiorców na rynku oraz infrastruktury umożliwiającej zaspokajanie potrzeb społecznych (na zasadzie „testu konkurencji"),

2) w razie stwierdzenia na podstawie dokonanych analiz istnienia podstaw do ingerencji – wybrać optymalny sposób/model doboru środków do realizacji określonego celu (na zasadzie analogicznej, jak w przypadku dokonywanych analiz SWOT),

- co ma istotne znaczenie również z perspektywy prawidłowości i gospodarności przy wydatkowaniu środków publicznych.

16. Mając powyższe na uwadze, wspólny postulat Izb wykreślenia z projektu przedmiotowych przepisów jest w pełni uzasadniony.

II. Nowelizacja ustawy o samorządzie województwa – nowy art. 13 ust. 1a, art. 14 ust. 1a oraz art. 18 pkt 19b) i 19c):

STANOWISKO Izb: niedopuszczalność dowolnego tworzenia przez województwa spółek oraz samodzielnego określania przez województwa zadań publicznych oraz sposobu ich realizacji i finansowania

POSTULAT Izb: wykreślenie z projektu nowego art. 13 ust. 1a, art. 14 ust. 1a oraz art. 18 pkt 19b) i 19c) ustawy o samorządzie województwa

Uzasadnienie:

1. W zakresie nowego brzmienia art. 13 ust. 1a przewiduje się wykreślenie dotychczasowego wymogu, aby podejmowane przez województwo działania (o których mowa w art. 11 ust. 2) były realizowane w sferze użyteczności publicznej. Co więcej, przepis rozszerza zakres podmiotów (o spółki kapitałowe), za pośrednictwem których możliwe będzie realizowanie przez województwo działań. Ponadto z przedmiotowego punktu widzenia rozszerza katalog tych działań (wskazując, obok art. 11 ust. 2, również art. 11 ust. 1 i 3).

2. W ocenie Izb, co wynika także z treści uzasadnienia projektu, nowe brzmienie art. 13 ust. 1a spowoduje zbyt daleko idącą dowolność tworzenia wojewódzkich spółek komunalnych dla realizacji któregokolwiek celu, o którym mowa w art. 11 ust. 1, 2 lub 3. Całkowita arbitralność województwa w tym zakresie przejawiać się będzie w szczególności w tym, że celem tego rodzaju działania nie będzie musiało być zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności – szczególnie, że dyspozycja art. 13 ust. 1a w ogóle nie odnosiłaby się do zagadnienia użyteczności publicznej (która zostałaby zakreślona w przepisach

regulujących odmienny zakres przedmiotowy, tj. art. 13 ust. 1 i 2). Z tej perspektywy art. 13 ust. 1a podlegałby interpretacji jako przepis samodzielny, niezależny od art. 13 ust. 1 i 2. Już z tej perspektywy projekt przepisu pozostaje w rażącej sprzeczności w szczególności z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP (który stanowi o podstawowym celu j.s.t., którym jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej) oraz wypracowanym w tym przedmiocie orzecznictwem (jw.).

3. Co więcej, art. 11 ust. 1, 2 i 3 charakteryzuje się dużym poziomem ogólności. Dotychczasowe (aktualne) odniesienie zawarte w art. 13 ust. 1a wyłącznie do art. 11 ust. 2 ma ograniczony charakter, ponieważ art. 11 ust. 2 zawiera zamknięty katalog działań, które składają się na politykę rozwoju województwa. Tymczasem art. 11 ust. 1 zawiera otwarty katalog celów, które samorząd województwa powinien osiągnąć w ramach określonej strategii rozwoju województwa. Równolegle art. 11 ust. 1 stanowi o „celach" – nie precyzując, jakie konkretne działania mogą być wdrażane dla osiągnięcia danego celu. Innymi słowy – dostrzegalne jest ryzyko uzasadniania, że wszelkie aktywności mogą być uzasadniane tym, że są podejmowane dla osiągnięcia danego celu (przepis nie przewiduje, czy mają one być przedsiębrane pośrednio albo bezpośrednio dla realizacji celu).
4. Oznacza to, że projekt nowego art. 13 ust. 1a przewiduje całkowitą arbitralność województwa w decydowaniu o tym, w jakim celu/na jakie potrzeby województwo tworzy spółkę komunalną. **Województwo będzie mogło tworzyć spółki komunalne w zasadzie w sposób nieograniczony – w tym na potrzeby konkurowania lub wykluczenia prywatnych przedsiębiorców z rynku**. Biorąc pod uwagę negatywne praktyki tworzenia spółek komunalnych na poziomie gminy, w ocenie Izb również nadużycia w tworzeniu wojewódzkich spółek komunalnych staną się powszechne. Co prawda na str. 14 uzasadnienia projektu stwierdza się, że: „*Oznacza to, że projektowana zmiana nie tworzy podstaw do podejmowania działalności o charakterze komercyjnym (…)"* – jednakże przepis zawierający tego rodzaju dyspozycję nie został wdrożony wprost do projektu (wskazana treść uzasadnienia nie posiada waloru prawa powszechnie obowiązującego). Przykładowo nie sposób wykluczyć sytuacji, w której wojewódzka spółka komunalna zostanie zaangażowana w rynek gospodarki odpadami – z uzasadnieniem wskazującym, że tego rodzaju działanie jest niezbędne dla podniesienia poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa (art. 11 ust. 1 pkt 3)).
5. Z powyższą, całkowitą dowolnością wiąże się projekt nowego art. 14 ust. 1a (uprawniającego województwa do samodzielnego określania zadań publicznych oraz sposobu ich realizacji i finansowania). W tym kontekście odpowiednie zastosowanie znajduje ww. stanowisko Izb odnośnie projektu analogicznych przepisów dot. samorządu gminy (projekt nowego art. 7 ust. 4 oraz art. 18 ust. 2 pkt 14b) i 14c) ustawy o samorządzie gminnym), w szczególności na temat:
   1) niezgodności projektu m.in. z Konstytucją RP, art. 1 ust. 1 i 2 UGK oraz przepisami na poziomie UE dot. SGEI,

2) niedopuszczalności arbitralności decyzyjnej j.s.t. co do tego, czy i które zadania publiczne będą objęte „systemem wojewódzkim”, w jaki sposób będą realizowane (w tym np. przy wykorzystaniu wojewódzkiej spółki komunalnej) oraz finansowane,
3) obowiązku przeprowadzania przez j.s.t. szerokich analiz w szczególności co do tego, czy potrzeby ludności są zaspokojone oraz czy na rynku występują już prywatni przedsiębiorcy zapewniający stosowną infrastrukturę dla zaspokajania potrzeb,
4) w razie uchwalenia przepisów o procedowanym kształcie – ich wykorzystywaniu do jeszcze dalej idącego wykluczania prywatnych przedsiębiorców z rynku (w tym z wykorzystaniem instytucji „in-house”).

6. Co więcej – mając na uwadze fakt, że zgodnie z projektem art. 13 ust. 1a województwo byłoby uprawnione do tworzenia spółek kapitałowych (komunalnych) na zasadzie pełnej dowolności – ta dowolność tym bardziej zostałaby odzwierciedlona w razie podjęcia przez sejmik województwa uchwały „włączającej” określoną sferę stosunków społeczno-gospodarczych do zakresu wojewódzkich zadań publicznych zgodnie z projektem art. 14 ust. 1a. Z tej perspektywy art. 14 ust. 1a jest niezwykle niebezpiecznym uzupełnieniem projektu art. 13 ust. 1a – których zastosowanie może całkowicie eliminować sektor prywatny z rynku.
7. Skoro na podstawie ww. projektowanych przepisów województwo (sejmik województwa) będzie mieć dowolność w kwalifikacji tego, które zadania stanowią wojewódzkie zadania publiczne – to w ocenie Izb w praktyce powszechne staną się również spory kompetencyjne/o właściwość pomiędzy różnymi j.s.t. dotyczące zadań publicznych. Z tego punktu widzenia projekt jest sprzeczny z art. 164 ust. 3 Konstytucji RP. Projekt kształtuje więc ryzyko zacierania się właściwości i kompetencji pomiędzy różnymi j.s.t. – a tym samym ingerencji województwa również w rynek gospodarki odpadami.
8. Mając powyższe na uwadze, wspólny postulat Izb wykreślenia z projektu przedmiotowych przepisów jest w pełni uzasadniony. W tym kontekście zwracamy uwagę, że z dotychczasowego projektu ustawy (UD309) zrezygnowano z przepisów, które nadawałyby na rzecz powiatu analogiczne uprawnienia do tych, które są projektowane do nadania na rzecz gminy (nowy art. 7 ust. 4 oraz art. 18 ust. 2 pkt 14b) i 14c) ustawy o samorządzie gminnym) oraz województwa (art. 13 ust. 1a, art. 14 ust. 1a oraz art. 18 pkt 19b) i 19c) ustawy o samorządzie województwa).

III. Nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym – nowy art. 90a oraz ustawy o samorządzie województwa – nowy art. 81a:

<u>STANOWISKO Izb</u>: niedopuszczalność ustanowienia na rzecz organów nadzoru dodatkowych uprawnień o charakterze iluzorycznym

<u>POSTULAT Izb</u>: wykreślenie z projektu nowego art. 90a ustawy o samorządzie gminnym oraz nowego art. 81a ustawy o samorządzie województwa

Uzasadnienie:

1. Projekt wskazanych przepisów przewiduje dodatkowe uprawnienia organów nadzoru nad j.s.t. W ocenie Izb **dodanie nowych art. 90a oraz 81a spowoduje, że organy nadzoru będą nadużywać kompetencji wynikających z tych przepisów, z jednoczesnym pomijaniem i niewykorzystywaniem kompetencji, które wynikają z dotychczasowego brzmienia w szczególności art. 91 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 82 ustawy o samorządzie województwa**. Tymczasem to z art. 91 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 82 ustawy o samorządzie województwa wynikają kluczowe kompetencje nadzorcze – stanowiące o nieważności uchwał w razie ich sprzeczności z prawem oraz o możliwości wstrzymania ich wykonania przez organ nadzoru. Przepisy te pełnią nie tylko realną funkcję prewencyjną (przed naruszeniami prawa), lecz również umożliwiają skuteczną eliminację z obrotu prawnego uchwały sprzecznej z prawem.
2. Preferencja organów nadzoru w korzystaniu z uprawnień wynikających z projektowanych przepisów (aniżeli z art. 91 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 82 ustawy o samorządzie województwa) w ocenie Izb będzie związana w szczególności z mechanizmem uprawniającym organ stanowiący do usunięcia lub poprawy (sanowania) wskazywanych przez organ nadzoru nieprawidłowości. W razie skorygowania przez organ stanowiący dostrzeżonych przez organ nadzoru w wezwaniu nieprawidłowości, brak byłoby konieczności kierowania sprawy do rozstrzygnięcia przez sąd administracyjny (a tym samym dodatkowego, czasochłonnego zaangażowania organu nadzoru). Ponadto analogicznie, jak w przypadku art. 91 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 82 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, odpowiednio projekty art. 90a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 81a ustawy o samorządzie województwa również przewidują możliwość czasowego wstrzymania wykonania uchwały przez organ nadzoru (co tym bardziej będzie wpływać na stwierdzanie przez organy nadzoru braku konieczności korzystania z dotychczasowych rozwiązań prawnych).
3. W rezultacie nowe przepisy będą prowadzić do coraz częstszego podejmowania przez organy stanowiące j.s.t. uchwał będących „na granicy prawa" lub budzących wątpliwości co do zgodności z prawem – z uwagi na założenie, że treść tych uchwał ewentualnie (w razie zidentyfikowania nieprawidłowości) zostanie i tak sanowana w toku procedury nadzorczej wynikającej z projektowanych przepisów. W ten sposób diametralnie zwiększone zostanie ryzyko występowania w obrocie uchwał m.in. naruszających interesy sektora prywatnego (w szczególności w sytuacjach, w których nieprawidłowość nie zostanie poprawnie zidentyfikowana przez organ nadzoru).
4. Powyższe rozwiązania tym bardziej zagrażają interesom sektora prywatnego w związku z projektowanymi, nowymi art. 7 ust. 4 oraz art. 18 ust. 2 pkt 14b) i 14c) ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 ust. 1a, art. 14 ust. 1a oraz art. 18 pkt 19b) i 19c) ustawy o samorządzie województwa – które przewidują zbyt daleko idące uprawnienia organów stanowiących gmin i województw w zakresie określania, wykonywania i finansowania

zadań publicznych. Tym samym w razie tego rodzaju kształtu uregulowań w ocenie Izb jeszcze powszechniejsze staną się próby:

1) uchwalania uchwał, na gruncie których j.s.t. będą dążyć do całkowitej eliminacji sektora prywatnego z rynku (w szczególności w zakresie gospodarki odpadami),
2) względnie – nawet w razie dostrzeżenia nieprawidłowości przez organ nadzoru i ich sanowania przez organ stanowiący – dalszego doprecyzowywania w ten sposób / na tej podstawie tego rodzaju uchwał aż „do skutku" (polegającego na zamknięciu rynku dla prywatnych przedsiębiorców).

Z tej perspektywy również projekty art. 90a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 81a ustawy o samorządzie województwa otwierać będą możliwość dla powszechnego powierzania przez j.s.t. realizacji zadań publicznych własnym spółkom komunalnym w formule „in-house".

5. Mając powyższe na uwadze, wspólny postulat Izb wykreślenia z projektu przedmiotowych przepisów jest w pełni uzasadniony.

IV. Nowelizacja ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie – nowy art. 8 ust. 4:

STANOWISKO Izb: niedopuszczalność ograniczania uprawnień nadzorczych ministra wobec wojewody

POSTULAT Izb: wykreślenie z projektu nowego art. 8 ust. 4 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie

Uzasadnienie:

1. Zmiana wynikająca z propozycji nowego art. 8 ust. 4 zakłada, że minister właściwy do spraw administracji publicznej nie będzie już sprawować nadzoru nad działalnością wojewody (na podstawie kryterium zgodności jego działania z powszechnie obowiązującym prawem, a także pod względem rzetelności i gospodarności) – w zakresie spraw nadzoru nad samorządem terytorialnym.
2. Biorąc pod uwagę zastrzeżenia do ww. projektowanych przepisów (zarówno w zakresie przejmowania przez j.s.t. zadań jako publicznych, jak i nadzoru nad uchwałami w tym przedmiocie), również regulacja z projektu nowego art. 8 ust. 4 „uzupełnia" ww. przepisy w kontekście nadania j.s.t. uprawnień do wykluczania sektora prywatnego z rynku (w tym w formule „in-house"). Uchwalenie omawianego przepisu dodatkowo utrudni ochronę sektora prywatnego przed nadużyciami samorządu terytorialnego oraz ewentualnie nieprawidłowymi działaniami wojewody (jako organem nadzoru). Skutkiem będzie co najmniej ograniczenie, względnie eliminacja możliwości korzystania przez sektor prywatny ze środków ochrony prawnej z uwzględnieniem uprawnień dotychczas/aktualnie

posiadanych w tym przedmiocie przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

3. Mając powyższe na uwadze, wspólny postulat Izb wykreślenia z projektu przedmiotowych przepisów jest w pełni uzasadniony.

Podsumowując, dostrzegalna jest wysoce niebezpieczna zbieżność / zależność wszystkich ww. projektów przepisów - szczególnie biorąc pod uwagę daleko idące, sprzeczne z interesami sektora prywatnego tezy uzasadnienia projektu ustawy jw. Zbieżność ta polega na tym, że w szczególności łączna interpretacja kwestionowanych przez Izby przepisów prowadzić będzie do możliwości całkowicie dobrowolnego, arbitralnego przejmowania przez j.s.t. rynku, na którym dotychczas od wielu lat, w sposób efektywny działalność prowadzili prywatni przedsiębiorcy. W rezultacie proponowane przepisy będą sankcjonować oraz doprowadzą do jeszcze dalej idących ingerencji j.s.t. w rynek (wobec i tak aktualnie dostrzegalnego, powszechnego oraz stale postępującego procesu eliminacji i wykluczania prywatnych przedsiębiorców z rynku). **Tego rodzaju rozwiązania prawne są niedopuszczalne również z perspektywy społecznej gospodarki rynkowej, opartej na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych – która stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej (art. 20 Konstytucji RP).**

Dodatkowo należy mieć na uwadze, iż przepisy prawa powinny być jak najdalej precyzyjne i jednoznaczne, a także uproszczone w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych.

Załącznik:
Opinia prawna r. pr. dr hab. Michała Bernaczyka, prof. UWr w sprawie zgodności z Konstytucją RP projektowanych przepisów ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o samorządzie województwa oraz niektórych innych ustaw dotyczących jednostek samorządu terytorialnego (projekt UD309)