Minister
Klimatu i Środowiska

DGO-OK.050.8.2025.AAG
3734126.14815200.12010412
Warszawa, 18-04-2025

Pani
Małgorzata Kidawa-Błońska
Marszałek Senatu RP

Szanowna Pani Marszałek,

W odpowiedzi na oświadczenie złożone przez senatora Wadima Tyszkiewicza podczas 31. posiedzenia Senatu RP w dniu 26 marca 2025 w sprawie zapytania, *czy samorządowe zakłady budżetowe mogą samodzielnie wykonywać usługi odbioru i wywozu odpadów komunalnych* (znak: BPS/043-31-749/25), przedstawiam poniższe wyjaśnienia, odnosząc się do pytań zadanych przez Pana Senatora.

1. **Czy samorządowe zakłady budżetowe mogą samodzielnie wykonywać usługi odbioru i wywozu odpadów komunalnych?**
2. **Czy w przypadku zaistnienia okoliczności, o których mowa w art. 6c ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zakłady te mogą występować jako realizujące podmiotowe zadanie?**

Gmina jest zobowiązana do udzielenia zamówienia publicznego (lub przetargu w przypadku nieruchomości niezamieszkanych) na odbiór odpadów komunalnych, co wynika z przepisów art. 6d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[1] (dalej ucpg) wprowadzonych nowelizacją z roku 2011. Zwracam tutaj uwagę, że swoboda jednostek samorządu terytorialnego (dalej JST) co do wyboru sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej[2], o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej, może być ograniczona przez ustawy szczególne. Ograniczenia w tym zakresie wprowadza właśnie ucpg.

Zwracam też uwagę, że resortem właściwym do udzielania wyjaśnień w zakresie stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych[3] (dalej: pzp) jest Ministerstwo Rozwoju i Technologii (MRiT).

W opinii Ministerstwa Klimatu i Środowiska (MKIŚ) samorządowy zakład budżetowy nie może samodzielnie odbierać odpadów komunalnych. Status prawny samorządowego zakładu budżetowego powoduje, że nie jest możliwe samodzielne uczestnictwo samorządowego zakładu budżetowego w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, w tym organizowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego, która go utworzyła. W związku z tym oraz biorąc pod uwagę, że w celu organizacji odbioru odpadów komunalnych gmina musi zorganizować zamówienie publiczne (lub przetarg w przypadku nieruchomości niezamieszkanych) – samorządowy zakład budżetowy nie może w nim uczestniczyć i nie może odbierać odpadów komunalnych.

Odpowiadając na pytanie nr 2 wyjaśniam, że w stosunkach zewnętrznych zakład budżetowy, jako podmiot nieposiadający osobowości prawnej, nie może we własnym imieniu nabywać praw i zaciągać zobowiązań, ale czyni to zawsze w imieniu i na rzecz

[1] Dz. U. z 2024 r. poz. 399
[2] Dz.U. z 2021 r. poz. 679
[3] Dz. U. z 2024 r. poz. 1320

Telefon: (+48) 22 369 29 00
info@klimat.gov.pl
www.gov.pl/klimat
ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
Działamy zgodnie z EMAS - zarządzając instytucją, dbamy o środowisko

jednostki samorządu terytorialnego, która go utworzyła. Stroną umowy zawieranej przez zakład budżetowy będzie zatem zawsze jednostka samorządu terytorialnego (w rozpatrywanym przypadku gmina).

Stanowisko Urzędu Zamówień Publicznych

Brak możliwości ubiegania się przez samorządowy zakład budżetowy o zamówienie publiczne udzielane przez jednostkę samorządu terytorialnego, która go utworzyła, potwierdza opinia Urzędu Zamówień Publicznych zatytułowana „Wykonywanie zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego a obowiązek stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych".

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego

Ustawa nowelizująca ucpg z 2011 roku była badana przez Trybunał Konstytucyjny (TK). W uzasadnieniu wyroku z 26 lutego 2014 r. TK stwierdził, że w świetle art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie jest możliwe powierzenie odbioru odpadów komunalnych jednostkom organizacyjnym gminy poza procedurą zamówienia publicznego. Zdaniem TK ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi *lex specialis* względem ustawy o gospodarce komunalnej. TK stwierdził, że chociaż art. 6d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ogranicza swobodę jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadania własnego w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c tej ustawy, to jednak ma uzasadnienie w świetle konstytucyjnych norm i wartości oraz nie stanowi nadmiernej ingerencji prawodawczej.

3. **Czy posiadanie przez daną jednostkę samorządu terytorialnego spółki komunalnej to jedyne rozwiązanie, dzięki któremu samorządy mogą odbierać odpady komunalne, także z nieruchomości niezamieszkałych, opierając się wyłącznie na posiadanych zasobach?**

Gminy udzielając zamówienia mogą korzystać z rozwiązań przewidzianych w ustawie pzp, włącznie z możliwością udzielania zamówienia publicznego w trybie in-house, o ile są spełnione przesłanki uprawniające do skorzystania z tego rozwiązania. Podkreślę tutaj, o czym napisałam powyżej, resortem właściwym do udzielania wyjaśnień w zakresie stosowania przepisów tej ustawy jest Ministerstwo Rozwoju i Technologii (MRiT).

Niemniej w opinii MKIŚ w opisanej sytuacji podmiotem realizującym odbiór odpadów komunalnych może być spółka utworzona przez gminę. W związku z czym gmina może realizować zadania własne w zakresie odbioru odpadów komunalnych za pomocą kontrolowanego przez siebie podmiotu świadczącego usługi na jej rzecz.

Opinia dotycząca ewentualnej inicjatywy legislacyjnej

Wprowadzenie możliwości powierzenia przez gminę swoim zakładom budżetowym odbioru odpadów komunalnych byłoby dużą zmianą w aktualnie funkcjonującym systemie. Wprowadzenie takiego rozwiązania wymagałoby dokonania zmian w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez wprowadzenie przepisów dopuszczających powierzenie im zadań z zakresu odbioru odpadów komunalnych.

Obecnie funkcjonujące rozwiązanie stanowi kompromis pomiędzy zapewnieniem konkurencyjności na rynku oraz zapewnieniem możliwości gminom tworzenia i organizacji systemu gospodarowania odpadami komunalnymi na swoim terenie. Pozwalając zachować konkurencję na rynku odbioru i gospodarowania odpadami komunalnymi wspiera

transparentny proces zakupu usług oraz chroni interes publiczny. Trzeba też pamiętać, że są gminy, które nie posiadają własnych jednostek/spółek i będą korzystać z usług podmiotów rynkowych w celu zapewnienia usług polegających na odbiorze i zagospodarowaniu odpadów komunalnych.

Celem tych przepisów było zapewnienie, że przedsiębiorcy działający na rynku odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości przed wejściem w życie ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897, z pożn. zm.) mogli po przejęciu przez gminy obowiązku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości nadal starać się o zamówienia na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na konkurencyjnym rynku, który zapewnią organizowane przez gminy przetargi. Przepisy te chroniły interesy przedsiębiorców działających na rynku odbioru odpadów komunalnych oraz zasady przyzwoitej legislacji wynikające z Konstytucji RP. Nie bez znaczenia jest również konieczność zapewnienia realizacji zasad konkurencji na rynku odbioru odpadów komunalnych oraz ochrony właścicieli nieruchomości przed zawyżaniem kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi przez praktyki o charakterze monopolistycznym.

Należałoby wyjaśnić, jakie są powody odejścia od rozwiązania stanowiącego wieloletni kompromis oraz zapewniającego transparentność w postępowaniach dotyczących odbioru odpadów komunalnych. Takie działanie może jeszcze bardziej ograniczyć konkurencję na rynku dot. gospodarowania odpadami. Dotyczy to JST, które pomimo występowania konkurencji, zdecydują się z niej zrezygnować na rzecz własnego zakładu budżetowego.

Wprowadzenie ew. zmian ww. przepisów musi być uzgodnione z m.in.:

- MRiT ze względu na kwestie prowadzenia działalności gospodarczej, jak również przepisy ustawy - Prawo zamówień publicznych. Należy skonsultować, czy takie rozwiązanie nie będzie stało w sprzeczności z przepisami obowiązującymi w Unii Europejskiej w zakresie zamówień publicznych.

- Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji ze względu na sprawy samorządu terytorialnego.

- Rzecznikiem Małych i Średnich Przedsiębiorców (RMŚP).

- Urzędem Ochrony Konsumenta i Konkurencji (UOKiK).

Z wyrazami szacunku

Z up. Ministra

Anita Sowińska
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/

Do wiadomości:

1. Departament Spraw Parlamentarnych, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów