REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W GDAŃSKU

RP.63.7.2026

Gdańsk, dnia 26 lutego 2026 r.

Pan
Tadeusz Klein
Wójt Gminy Linia
ul. Turystyczna 15
84 – 223 Linia

Szanowny Panie Wójcie,

w odpowiedzi na Pana pismo z dnia 4 lutego 2026 r., doręczone do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w tożsamej dacie, stanowiące prośbę o dokonanie oceny prawidłowości podjętych przez gminę Linia działań, w kontekście przedstawionego w niniejszym piśmie stanu faktycznego, uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Odnosząc się do treści Pana wystąpienia we wstępie wskazać należy, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku w całości podtrzymuje stanowisko wyrażone w piśmie z dnia 8 stycznia 2026 r. (RP.63.1.2026) oraz potwierdza, że pismo to stanowi analizę powszechnie obowiązujących przepisów prawa, która została dokonana w oderwaniu od konkretnego stanu faktycznego oraz z pominięciem dokumentacji źródłowej.

Jak bowiem wskazano w ww. piśmie regionalne izby obrachunkowe nie są uprawnione do wydawania opinii prawnych, lecz jedynie do ogólnej interpretacji przepisów związanych z funkcjonowaniem finansów publicznych w oparciu o przepis art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. *o regionalnych izbach obrachunkowych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 7).

Z wyżej powołanych względów jestem również zmuszona odmówić Pana prośbie.

Odnosząc się jednak w sposób ogólny do poruszonej w Pana piśmie problematyki wskazuję na następujące okoliczności natury prawnej.

Postanowienia artykułu 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 679**)** zawierają normy kompetencyjne wprowadzające określone uprawnienia przysługujące organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego. Kompetencje te mają charakter dodatkowy w stosunku do tych, które zostały przewidziane przepisami ustaw ustrojowych. Podkreślenia przy tym wymaga, że mogą być realizowane jedynie wówczas, gdy przepisy ustaw odrębnych nie stanowią inaczej i nie regulują omawianych zagadnień w sposób szczególny.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
tel: (58) 301-86-45, fax: (58) 346-25-15
NIP 583-21-22-408 REGON 190134954
✉ gdansk@rio.gov.pl www.bip.gdansk.rio.gov.pl

Kompetencjami, które w oparciu o ww. przepis przysługują organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego, są: prawo wyboru "sposobu prowadzenia" gospodarki komunalnej oraz "form" gospodarki komunalnej.

Wybór sposobu prowadzenia gospodarki komunalnej jest równoznaczny z całym szeregiem podejmowanych przez organ stanowiący dalszych rozstrzygnięć. W tym kontekście pierwszoplanowe będzie rozstrzygnięcie kwestii, czy dane zadanie własne będzie wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego, czy też przez odrębny od niej w znaczeniu prawnym podmiot.

W przypadku rozstrzygnięcia przez organ stanowiący, że dane zadanie będzie wykonywane przez odrębny prawnie podmiot, uzupełnieniem tej decyzji winno być rozstrzygnięcie, w jaki konkretnie sposób dane zadanie zostanie mu powierzone. Powyższe może się odbyć na rożne sposoby, np. poprzez powierzenie danego zadania do realizacji samorządowej osobie prawnej, nad którą jednostka samorządu terytorialnego sprawuje kontrolę podobną do kontroli wykonywanej wobec własnych jednostek organizacyjnych, przy założeniu, że kontrolowana samorządowa osoba prawna wykonuje przeważającą część swojej działalności na rzecz kontrolującej ją jednostki samorządu terytorialnego oraz jeżeli taka osoba prawna nie ma bezpośredniego udziału kapitału prywatnego. W przypadku, **gdy ustawodawca nie postanowił inaczej**, tego rodzaju samorządowym osobom prawnym jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzać zadania bez konieczności równoczesnego stosowania procedury związanej z udzieleniem zamówienia publicznego. Organ stanowiący może również zadecydować, że dane zadanie będzie powierzone odrębnemu podmiotowi, który zostanie wybrany w drodze postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Rozstrzygnięcie organu stanowiącego, w ramach jakiego rodzaju postępowania ma być wyłoniony odrębny podmiot realizujący wybrane zadanie z zakresu gospodarki komunalnej w konsekwencji będzie się również wiązało z wyborem reżimu prawnego, w ramach którego dane zadanie własne będzie realizowane.

Podjęcie przez jednostkę samorządu terytorialnego rozstrzygnięcia przy wykorzystaniu jakiego rodzaju postępowania zostanie wyłoniony odrębny podmiot, mający wykonywać określone zadanie własne tej jednostki, stanowi dokonanie wyboru co do sposobu prowadzenia gospodarki komunalnej i dlatego też musi ono zostać podjęte przez jej organ stanowiący gminy. Rozstrzygnięcie **w sprawie zmiany wcześniej wybranego sposobu prowadzenia gospodarki komunalnej** również powinno zostać dokonane przez organ stanowiący (tak: Szydło Marek, *Ustawa o gospodarce komunalnej,* Komentarz, Oficyna 2008, *Lex*).

Z treści art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy *o gospodarce komunalnej* wynika również kompetencja organu stanowiącego do wyboru formy organizacyjnoprawnej, za pomocą której będą wykonywane określone zadania własne jednostek samorządowych. Kompetencja taka wynika również z samorządowych ustaw ustrojowych, w tym z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f i h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.), który przyznaje radzie gminy prawo do podejmowania uchwał w sprawie tworzenia, likwidacji oraz reorganizacji określonych form organizacyjnoprawnych służących wykonywaniu zadań publicznych.

Przy czym zwraca się uwagę, że uprawnienie do wyboru przez organ stanowiący określonej formy organizacyjnoprawnej gospodarki komunalnej powinno być w sensie

prawnym odróżnione od kompetencji do wyboru sposobu prowadzenia gospodarki komunalnej, jako że z formalnego punktu widzenia chodzi tutaj o dwie odrębne kompetencje (C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej,* Komentarz, Wolters Kluwer 2017).

Podkreśla się równocześnie, że obie powyższe kompetencje są ze sobą powiązane, gdyż wybór określonej formy organizacyjnoprawnej gospodarki komunalnej stanowi często jednocześnie przejaw wyboru określonego sposobu prowadzenia gospodarki komunalnej. Zdarza się także, że wybór formy organizacyjnoprawnej poprzedza wybór tegoż sposobu. Przykładowo, jeżeli organ stanowiący decyduje się na utworzenie określonej jednostki organizacyjnej (np. jednostki budżetowej), to wówczas nie tylko tworzy formę organizacyjnoprawną gospodarki komunalnej, ale równocześnie przesądza też o sposobie prowadzenia gospodarki komunalnej. Jeżeli natomiast organ stanowiący decyduje się na podjęcie uchwały w sprawie utworzenia odrębnego podmiotu prawnego (np. spółki komunalnej), to wówczas **może** też w uchwale w sprawie utworzenia zadecydować, czy określone zadanie własne zostanie powierzone temu podmiotowi poprzez zawarcie w tym zakresie przedmiotowym odpowiednich postanowień umowy, statutu lub aktu założycielskiego tego podmiotu, czy też z podmiotem tym zostanie zawarta - już po jego utworzeniu - odrębna umowa cywilnoprawna. Niezależnie jednak od wybranej podstawy prawnej powierzenia odrębnemu podmiotowi zadań własnych, uchwała organu stanowiącego o wyborze formy gospodarki komunalnej będzie równocześnie zawierała rozstrzygnięcie o sposobie prowadzenia gospodarki komunalnej. Zwrócić w tym miejscu należy uwagę, że może również wystąpić przypadek, w którym dana jednostka samorządowa w pierwszej kolejności tworzy określoną formę organizacyjnoprawną gospodarki komunalnej w postaci odrębnego podmiotu, a dopiero później podejmuje rozstrzygnięcie o powierzeniu takiemu podmiotowi wykonywania zadań własnych. W tym przypadku uchwała o sposobie prowadzenia gospodarki komunalnej jest w sensie czasowym poprzedzana uchwałą o wyborze formy gospodarki komunalnej (*vide*: Szydło Marek, *Ustawa o gospodarce komunalnej,* Komentarz, Oficyna 2008, *Lex*).

Z powyższego zatem wynika, że powierzenie realizacji wybranego zadania z zakresu gospodarki komunalnej spółce komunalnej nie w każdym przypadku wymaga podjęcia odrębnej uchwały. Ważnym jednak pozostaje, żeby wola organu stanowiącego w wyżej wskazanym zakresie przedmiotowym została wyrażona wprost. Uchwały podejmowane przez organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego muszą bowiem być w każdym przypadku formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, niebudzący wątpliwości interpretacyjnych.

Odnosząc się do treści Pana wystąpienia w dalszej kolejności wskazać należy, że – w ocenie tut. Izby – organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ma prawo dokonać wyboru, czy zadanie z zakresu gospodarki komunalnej polegające na **zagospodarowaniu odpadów** nastąpi po spełnieniu określonych w przywołanym wyżej piśmie tut. Izby z dnia 8 stycznia 2026 r. wymogów, w oparciu o uchwałę podjętą na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 2 ustawy o *gospodarce komunalnej*, tj. z wyłączeniem obowiązku udzielenia zamówienia publicznego z trybie przewidzianym ustawą *Prawo zamówień publicznych* czy powyższe nastąpi poprzez udzielenie zamówienia publicznego w trybie przewidzianym ww. ustawą.

Jednocześnie pragnę podkreślić, że wyjaśnienia udzielane przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Gdańsku powinny zostać potraktowane wyłącznie jako stanowisko tut. Izby,

które nie jest wiążące zarówno dla wnioskującego o udzielenie wyjaśnienia w sprawie stosowania przepisów o finansach publicznych, jak i również dla organów rozstrzygających w indywidualnych sprawach. Regionalne izby obrachunkowe nie posiadają bowiem uprawnień do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa, lecz jedynie do ogólnej interpretacji przepisów związanych z funkcjonowaniem finansów publicznych.

Z poważaniem

Luiza Budner - Iwanicka
Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku

Do wiadomości:
1) członkowie Kolegium w/m,
2) Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej w/m,
3) Wydział Informacji, Analiz i Szkoleń w/m.

Publikacja:
Biuletyn Informacji Publicznej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
tel: (58) 301-86-45, fax: (58) 346-25-15
NIP 583-21-22-408 REGON 190134954
✉ gdansk@rio.gov.pl www.bip.gdansk.rio.gov.pl