



Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu

ul. Zielona 8, 61-851 Poznań

tel.: 61 85 95 710; fax: 61 85 31 332; e-mail: poznan@rio.gov.pl

adres do korespondencji: skrytka pocztowa nr 223; 60-967 Poznań 9

Poznań, dnia 30 marca 2021 r.

WA-0280/22/2021

Pan

Sebastian Stein

[/stein.seba@gmail.com/](mailto:stein.seba@gmail.com)

W związku z emailem z dnia 10 marca 2021 r. (doręczonym przy piśmie Wojewody Wielkopolskiego z dnia 12 marca 2021 r. znak: KN-I.4100.56.2021.17) dotyczącym możliwości dofinansowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi z budżetu Gminy Kórnik, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu wyjaśnia, co następuje.

Zgodnie z treścią art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.) do zadań własnych gminy wynikających z zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty należą m.in. zadania obejmujące sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz (pkt 3).

Stosownie do art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439, z późn. zm.) utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. W myśl art. 3 ust. 2 pkt 3-6 gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, w tym m.in. obejmują wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi, nadzorują gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, zapewniają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady oraz tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy.

Koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi gmina pokrywa z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6r ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Koszty te obejmują koszty:

- 1) odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych;
- 2) tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych;

- 3) obsługi administracyjnej tego systemu;
- 4) edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi.

Z przepisów tych wynika, że system gospodarowania odpadami komunalnymi winien funkcjonować na zasadzie „samofinansowania”. Stąd ustalając stawki opłaty organ stanowiący gminy winien tak ją kalkulować, aby dochód płynący z opłat pokrywał koszty funkcjonowania systemu zagospodarowania odpadami na terenie gminy.

Pogląd taki wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 6 czerwca 2013 r., sygn. akt I SA/Bk 127/13. W glosie do wyroku stwierdzono, że: *Dokonując kalkulacji, konieczne jest również zachowanie zasady komplementarności opłaty, co oznacza, iż opłaty mają pokrywać koszty funkcjonowania całego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, czyli opłata obciążająca daną nieruchomość nie zawsze będzie stanowiła równowartość kosztów gospodarowania odpadami pochodzącymi z tej konkretnej nieruchomości. Właściciel nieruchomości zobowiązany jest uczestniczyć w kosztach funkcjonowania całego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, zaś obowiązkiem gminy jest ustalenie stawek opłaty według obiektywnych kryteriów (...).*

W praktyce zdarza się jednak, iż dochody z opłaty nie pokrywają kosztów funkcjonowania systemu. Analiza przepisów ustawy prowadzi do wniosku, iż nie zawiera ona postanowień o zakazie dofinansowania systemu innymi środkami budżetu. Jeden z przepisów ustawy wskazuje natomiast na sposób pozyskiwania „dodatkových dochodów”. Jest nim art. 6k ust. 2b (dodany do ustawy z dniem 6 września 2019 r.), zgodnie z którym rada gminy, ustalając stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, może uwzględnić stopień, w jakim dochody ze środków własnych pozyskanych ze sprzedaży surowców wtórnych i produktów przygotowanych do ponownego użycia pokrywają koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Na gruncie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie brak jest jednolitego stanowiska dotyczącego kwestii przedstawionej w piśmie.

Z jednej strony wykładnia tych przepisów prowadzi do wniosku, że system gospodarowania odpadami komunalnymi powinien się samofinansować, co przekłada się na obowiązek ustalania wysokości ponoszonych przez mieszkańców gmin opłat na poziomie zabezpieczającym pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (tak Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli wdrożenia w gminach nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, KAP – 4101-006-00/2014, str. 30, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-odpadach-komunalnych.html>; stanowisko Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 10 czerwca 2014 r., dostęp: www.rio.gov.pl). Podobne opinie wyrażane są również w literaturze oraz w orzecznictwie.

Przykładowo Maciej Kielbus wskazuje, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie pozwala dopłacać do systemu. Ustawodawca, upoważniając radę gminy do

określenia stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, nie pozostawił jej pełnej swobody. Zobowiązał do dokonania kalkulacji obejmującej wskazane w ustawie elementy, na podstawie których wyliczone mają zostać stawki opłat za odbiór śmieci (por. również Gabriel Radecki, Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi, Przegląd Prawa Publicznego nr 12/2012, Lex).

Zgodnie natomiast z drugim stanowiskiem, istnieje możliwość dofinansowania strat. W odpowiedzi na interpelację nr 32719 z dnia 15 czerwca 2015 r. w sprawie stosowania ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, podsekretarz stanu w Ministerstwie Środowiska Janusz Ostapiuk, wskazał jako jeden z możliwych sposobów postępowania w sytuacji przekroczenia kosztów funkcjonowania systemu odbioru i zagospodarowania odpadów w wyniku zwiększenia częstotliwości odbierania odpadów komunalnych, „zbilansowanie wyższych kosztów odbierania odpadów komunalnych z budżetu gminy” (<http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=5BC59988>).

Natomiast Daniel Chojnacki dopuszcza możliwość chwilowego dopłacania do systemu gospodarki odpadami w sytuacjach nadzwyczajnych, np. gdy ściągalność opłat za śmieci okazuje się niewystarczająca. Nie może to być jednak sytuacja permanentna (<http://www.rp.pl/Zadania/307179812-Odpady---gminy-moga-doplacac-do-systemu-gospodarki-odpadami.html>).

W stanowisku z dnia 14 czerwca 2014 r. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych wskazała, że: (...) *W przypadku ustalenia stawki opłaty na właściwym poziomie, może pojawić się w trakcie roku zjawisko przejściowego braku zrównoważenia dochodów z opłaty i wydatków na funkcjonowanie systemu (nierównowaga przejściowa. Jeżeli w trakcie wykonywania budżetu powstaje niedobór (niższa realizacja wpływu z tytułu opłat niż ponoszone wydatki), to gmina winna dofinansować z dochodów własnych system do pełnej realizacji zadania oraz zintensyfikować działania windykacyjne (...).*

Cytowane wyżej stanowiska dopuszczają w przypadku powstania deficytu możliwość dofinansowania systemu z innych środków własnych.

Izba podkreśla jednak, że przy podejmowaniu jakichkolwiek działań należy mieć na uwadze zachowanie wszystkich reguł gospodarki finansowej, wynikających z przepisów powszechnie obowiązujących, a w szczególności z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305).

Stanowisko prezentowane przez Izbę nie stanowi wiążącej interpretacji prawa, a jedynie pogląd Izby w zakresie objętym pytaniem.

Załącznik:

Klauzula informacyjna

PREZES IZBY

Grażyna Wróblewska

