



**REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W GDAŃSKU**

RP.0441/86/23/1/2022

Gdańsk, dnia 25 maja 2022 r.

**Pan
Janusz Wróbel
Burmistrz Miasta Pruszcz Gdański
ul. Grunwaldzka 20
83-000 Pruszcz Gdański**

Szanowny Panie Burmistrzu,

wnioskiem z dnia 5 maja 2022 r., doręczonym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w dniu 13 maja 2022 r., zwrócił się Pan o zajęcie stanowiska w zakresie dopuszczalności uchwalenia dopłat do systemu zagospodarowania odpadami komunalnymi w kontekście przedstawionego w niniejszym wniosku stanu faktycznego.

Na gruncie przedstawionego w niniejszym piśmie stanu faktycznego oraz poruszonej tamże problematyki sformułowano następujące pytania:

1. (...) czy *dochody Gminy z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu mogą zostać przeznaczone na dopłaty do systemu gospodarowania odpadami, w przypadku spełnienia przesłanek, o których mowa w art. 6r ust. 2da ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. 2021 r. poz. 888 ze zm.)? Chodzi o sytuację, gdy system przestanie się „bilansować” w związku z pobytem dużej liczby obywateli Ukrainy na terenie Gminy?*
2. *Czy możliwe jest podjęcie przez Radę Miasta uchwały w sprawie dopłat, w przypadku dużego prawdopodobieństwa, że zaistnieje przesłanka z art. 6r ust. 2da ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, czy taką uchwałę należy podjąć dopiero wtedy, gdy faktycznie okaże się, że środki pozyskane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi są niewystarczające?*
3. *Czy możliwe jest podjęcie przez Radę Miasta kilku uchwał w sprawie dopłat w trakcie jednego roku budżetowego?*

Analiza pierwszego z przedstawionych powyżej pytań wymaga przytoczenia powołanych we wniosku regulacji prawnych ustawy z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 583 z późn. zm.), zwanej dalej *specustawą*, tj. jej art. art. 31a oraz art. 31b.

W pierwszym z ww. przepisów postanowiono, że *na realizację zadań z zakresu pomocy i usług społecznych, zapewniania schronienia, edukacji, opieki i wychowania, organizacji*

czasu wolnego, w tym kultury i sportu oraz zdrowia publicznego, w związku z pobytem na jej terenie osób, o których mowa w art. 1 ust. 1, jednostka samorządu terytorialnego może przeznaczyć dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 92, art. 111, art. 18 oraz art. 181 ustawy z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jednolity Dz.U. z 2021 r. poz. 1119). Ponadto zgodnie z art. 31b specustawy na realizację zadań, wskazanych w art. 31a tej ustawy w związku z pobytem na jej terenie osób, o których mowa w art. 1 ust. 1, jednostka samorządu terytorialnego może przeznaczyć dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 9 ust. 1 oraz 2 w związku z art. 92 ust. 11 oraz art. 93 ust. 3 pkt 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

W powyżej zacytowanym przepisie art. 31a ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, w formie katalogu zamkniętego, wskazano sfery, które mogą być finansowane z wpływów pochodzących z różnych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Wśród nich wymieniono zadania z **zakresu pomocy społecznej i usług społecznych, zapewniania schronienia, edukacji, opieki i wychowania, organizacji czasu wolnego, w tym kultury i sportu oraz zdrowia publicznego.**

Zaakcentowania w tym miejscu wymaga, że wskazane powyżej regulacje prawne zwarte w przepisach specustawy stanowią wyjątek od przepisów określających cele, na które mogą zostać wydatkowane dochody z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Zgodnie zaś z paremią *exceptiones non sunt extendendae*, wyjątków nie należy interpretować rozszerzająco, co równocześnie przemawia za koniecznością zastosowania literalnej wykładni wyżej wskazanych przepisów.

Jak wynika z literalnego brzmienia przepisu art. 31a specustawy, nie odnosi się on w swojej treści wprost do zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Jednakże wyżej przytoczone regulacje ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, dopuszczają możliwość finansowania z opłat za wydanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu, między innymi, zadań polegających na udzieleniu schronienia, czy też zapewnienia wyżywienia. Z kolei realizacja zadań, o których mowa w zdaniu poprzedzającym, jest z kolei immamentnie związana z generowaniem odpadów w miejscu, gdzie zadania te są przez jednostki samorządowe wykonywane, co z kolei ma bezpośrednie przełożenie na wzrost kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Z wyżej powołanych względów, mając na uwadze brzmienie przepisu art. 31a i art. 31b specustawy, przyjąć należy, że dochody z opłat, o których mowa w tych przepisach, mogą zostać przeznaczone na dopłaty do systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, jeżeli zwiększenie kosztów gospodarowania odpadami miało bezpośredni związek z realizacją ww. zadań przez gminę.

Jednocześnie tut. Izba wskazuje, że – w jej ocenie – przepis art. 31a i art. 31b specustawy nie będzie miał zastosowania w przypadku, gdy zwiększenie ilości odpadów będzie efektem realizacji zadań, o których mowa ww. przepisach, nie przez jednostkę samorządu terytorialnego, lecz przez jej mieszkańców.

Odnosząc się z kolei do drugiego z poruszonych w niniejszym wniosku zagadnień zwrócić uwagę należy, że ustawodawca nie określił momentu, w którym organ stanowiący gminy winien podjąć uchwałę, o której w art. 6r ust. 2da ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wydaje się jednak, że należy z zasady wykluczyć opcję zakładającą

podejmowanie wskazanej uchwały na etapie uchwalania nowych stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, czy też na etapie prac nad uchwałą budżetową. Należy bowiem wskazać, że powyższa regulacja jest wyjątkiem od zasady samobilansowania się systemu gospodarowania odpadami komunalnymi i w konsekwencji powinna mieć zastosowanie tylko w sytuacjach wyjątkowych i szczególnych.

Powyższy kierunek interpretacyjny znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu do projektu ustawy z 11 sierpnia 2021 r. o *zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1648), gdzie wskazano, że *gminy będą mogły skorzystać z tego przepisu w sytuacjach nadzwyczajnych, np. w przypadku wzrostu cen za zagospodarowanie odpadów, co przekłada się na brak możliwości pokrycia wszystkich kosztów z pobranych od mieszkańców opłat.*

Zatem, w ocenie tut. Izby, najbardziej właściwym terminem do podjęcia wskazanej uchwały wydaje się być moment, w którym gmina stwierdzi faktyczną potrzebę dopłaty do systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Z zasady więc podjęcie ww. uchwały należy utożsamić z realnym brakiem środków, bowiem nadal główne założenie ww. systemu gospodarowania odpadami pozostaje niezmiennie – a sprowadza się ono do wniosku, że system ten ma się bilansować. W tych uwarunkowaniach prawnych podjęcie ww. uchwały ma wspomóc gminę, ale już w obliczu faktycznej potrzeby, gdy okaże się, że z powodów nadzwyczajnych, nie będzie można dochować zasady zbilansowania dochodów i wydatków tego systemu.

Z związku z powyższym, w ocenie tut. Izby, za dopuszczalne należy uznać podjęcie ww. uchwały dopiero w chwili, gdy faktycznie okaże się, że środki pozyskane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi są niewystarczające na pokrycie wydatków dotyczących funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w danej gminie.

Chcąc udzielić odpowiedzi na ostatnie z przedstawionych pytań należy zwrócić uwagę, że ustawodawca w wyżej wskazanym przepisie nie zastrzegł, że tego typu uchwały mogą zostać podjęte tylko raz w trakcie trwania roku budżetowego. Z wyżej powołanych względów, w ocenie tut. Izby, organ stanowiący gminy jest uprawniony do podjęcia decyzji w sprawie dopłat do systemu gospodarowania odpadami w przypadku wystąpienia przesłanek ustawowych, także w sytuacji, w której przesłanki te zmaterializują się więcej niż jeden raz w trakcie roku budżetowego - z tym jednakże zastrzeżeniem, że uprawnienia wynikające z ww. przepisu, jak akcentowano powyżej, powinny być stosowane jedynie w nadzwyczajnych przypadkach i mogą wynikać z nieprawidłowego oszacowania przez organ gminy kosztów utrzymania systemu.

Tutejsza Izba zwraca również uwagę na obowiązek dokonania corocznego rozliczenia systemu, który, zgodnie z art. 6r ust. 2e ustawy o *utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, nakazuje ujęcie w sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu gminy informacji o wysokości zrealizowanych w danym roku dochodów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków poniesionych na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi z wyszczególnieniem kosztów.

Na zakończenie pragnę podkreślić, że jest to jedynie stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, która nie posiada uprawnień do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa.

Signature Not Verified

Dokument podpisany przez
Luiza Budner - Iwanicka; RIO
w Gdańsku
Data: 2022.05.25 11:29:00
CEST

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.