

**Uchwała Nr 16.325.2024**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie**  
**z dnia 16 lipca 2024 r.**

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 39/VI/2024 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 27 czerwca 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stawki opłaty oraz zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała, co następuje:**

**§ 1**

Orzeka o nieważności uchwały Nr 39/VI/2024 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 27 czerwca 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stawki opłaty oraz zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, z powodu istotnego naruszenia art. 6k ust. 2 w związku z art. 6r ust. 1aa ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399).

**§ 2**

Na niniejszą uchwałę służy Miastu Ostrołęka skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

**Uzasadnienie**

W dniu 28 czerwca 2024 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr 39/VII/2024 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 27 czerwca 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stawki opłaty oraz zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała pozostaje we właściwości rzeczowej regionalnej izby obrachunkowej.

**Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.**

Badaną uchwałą wprowadzono zmiany w uchwale Nr 357/XXXVII/2020 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stawki opłaty oraz zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 12918 z późn. zm.), polegające na

zmianie stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz zmianie stawek opłaty podwyższonej za worki lub pojemniki.

Zmiana stawki za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy została podwyższona z kwoty 12,50 zł za mieszkańca do kwoty 25 zł za mieszkańca, natomiast stawka opłaty podwyższonej wzrosła z kwoty 25 zł za mieszkańca do kwoty 75 zł za mieszkańca.

Stawki opłaty podwyższonej za worki i pojemniki wzrosły z dwukrotności stawki opłaty podstawowej do trzykrotności stawki opłaty podstawowej.

Zgodnie z zapisami § 3, badana uchwała wchodzi w życie w dniu 1 sierpnia 2024 r. po uprzednim ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

Uchwała zawiera uzasadnienie jej podjęcia wraz z kalkulacją planowanych dochodów i kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi nazwaną, cyt. „zestawieniem przychodów i wydatków na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w Ostrołęce w 2024 roku”.

W uzasadnieniu do badanej uchwały powołano się na przepisy upoważniające Radę Miasta Ostrołęki do wprowadzenia uregulowań w zakresie ustalania wysokości stawek opłaty za odbiór odpadów komunalnych a także wskazano przyczyny podniesienia stawek, tj. głównie wzrost kosztów ponoszonych w związku z utrzymaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

W uzasadnieniu podniesiono m.in. następujące motywy wzrostu stawek opłaty za odbiór odpadów, cyt.

*„Wzrost stawki podstawowej z 12,50 zł na 25 zł za mieszkańca podyktowany jest głównie wzrostem kosztów odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych w roku 2024. Na wysokość stawki wpływa ma także termin obowiązywania nowych stawek-1 sierpnia 2024 roku, związane jest to z mniejszą liczbą miesięcy obowiązywania nowych stawek w roku 2024 a kwotą która musi zostać pokryta poprzez podniesienie tej stawki.*

*Wzrost ten podyktowany jest przede wszystkim wzrostem kosztów zagospodarowania odpadów:*

*- wzrost wynagrodzeń wraz z ZUS oraz usługi obce na poziomie 17% (podwyższenie minimalnej płacy zasadniczej z kwoty 3.600,00 zł na 4.300,00 zł),*

*- koszty eksploatacji związane bezpośrednio z prawidłowym funkcjonowaniem instalacji tj. koszty związane z bieżącą obsługą maszyn i urządzeń znajdujących się na terenie stacji segregacji odpadów, biogazowni oraz składowiska odpadów oraz dostawy energii elektrycznej, paliwa, opłaty za zanieczyszczanie środowiska i podatki lokalne. Ponadto istotną pozycją kosztów jest koszt odbiór odpadów powstałych po procesie mechanicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych tzw. preRDF oraz koszt amortyzacji, związany ze stopniową zużywalnością środków trwałych.*

*Na wzrost kosztów zagospodarowania odpadów duży wpływ ma także rynek surowców wtórnych (...).*

*Na terenie miasta w dalszym ciągu ok. 70 % odpadów komunalnych stanowi frakcja zmieszanych (niesegregowanych) odpadów komunalnych – pomimo prowadzonej od 2016 roku kampanii edukacyjnej – co w dużej mierze także przyczynia się do wzrostu kosztów zagospodarowania odpadów komunalnych.*

*W 2024 roku nastąpił wzrost kosztów odbioru odpadów komunalnych za 1Mg z nieruchomości zamieszkałych. Wzrost ten wyniósł ok. 6,7 % tj. z kwoty 386 zł za odbiór Mg odpadów do kwoty 412 zł za odbiór Mg odpadów komunalnych przy założeniu, że miesięczna ilość odpadów do odbioru będzie wynosiła ok. 1100 ton. Na wzrost kosztów odbioru odpadów z nieruchomości niezamieszkałych duży wpływ miał wzrost wynagrodzeń wraz z ZUS oraz usługi obce na poziomie 17% (podwyższenie minimalnej płacy zasadniczej z kwoty 3.600,00zł na 4.300,00 zł) oraz ceny paliw, które po kosztach pracowniczych są jedna z kluczowych pozycji kosztowych. Ponadto od II półrocza 2024 roku wzrosną koszty utrzymania stacji segregacji odpadów ze względu na planowany wzrost cen energii elektrycznej.”.*

Z załączonego do uchwały „zestawienia przychodów i wydatków na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w Ostrołęce w 2024 roku” przedstawia się następujący obraz zakładanych, zaplanowanych poniższych wartości:

- szacowane koszty związane z systemem gospodarki odpadami w Mieście Ostrołęka w 2024 r.

Odbieranie i transport odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych	5 752 000
Zagospodarowywanie i unieszkodliwianie odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych	7 900 000
Odbiór i zagospodarowanie przeterminowanych leków z aptek zlokalizowanych na terenie miasta Ostrołęki	37000
Koszty administracyjne prowadzenia systemu w tym koszty edukacji ekologicznej i postępowań sądowych	400 000
<b>RAZEM</b>	<b>14 089 000</b>

- szacowane dochody w 2024 r. w przypadku proponowanej stawki 25zł od mieszkańca przy założeniu, że liczba mieszkańców w deklaracjach wyniesie 39283 osób wprowadzona od dnia 1 sierpnia 2024

Opłaty wnoszone przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych i właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z uwzględnieniem udzielonych ulg dla mieszkańców z tytułu posiadania Karty dużej rodziny i kompostownika	14 104 628,50
--	------------------

Z powyższych danych wynika, że planowane dochody z tytułu opłat wnoszonych przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych będą wyższe o 15.628,50 zł od planowanych kosztów związanych z funkcjonowaniem systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Mieście Ostrołęka w 2024 roku. Wynika z tego, że w zakresie planowanych kwot system nie bilansuje się o wskazaną kwotę.

W uzasadnieniu do uchwały argumentowana jest istotność kwestii bilansowania się systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, a mianowicie, cyt. *„Zgodnie z art. 6r. ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina powinna pokryć koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (...). Zatem, co do zasady, system ten powinien się samofinansować. Środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.*

*Uchwała rady gminy w sprawie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie ma, zatem charakteru uznaniowego – jest rozstrzygnięciem związanym z ściśle określonymi przepisami prawa i ma swoje oparcie w kalkulacji kosztów całego gminnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Kalkulacja wysokości opłat powinna w szczególności uwzględniać liczbę mieszkańców gminy, ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych oraz koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami (...).*”.

W dniu 7 lipca 2024 r. wpłynęło przez system teleinformatyczny pn. „Elektroniczny nadzór nad aktami prawnymi” (e-Nadzór) wyjaśnienie Prezydenta Miasta Ostrołęki, w którym potwierdzono, że planowana różnica pomiędzy dochodami a wydatkami na prowadzenie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w roku 2024 wyniesie 15.628,50 zł, co stanowi 0,11% ogólnej kwoty dochodu w roku 2024.

Z wyjaśnień wynika również, cyt. *„W dniu 27 czerwca 2024 roku podmiot odpowiedzialny za zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Miasta Ostrołęki rozstrzygnął postępowanie na odbiór i zagospodarowanie odpadów o kodzie 191212 – do końca roku 2024 cena za zagospodarowanie 1 Mg odpadów jest wyższa od obowiązującej dotychczas kwoty o 145 zł netto tj. o 24%. W związku z tym, że podczas szacowania kosztów zagospodarowania nie brano pod uwagę wzrostu ceny zagospodarowania odpadów o kodzie 191212 to koszt obsługi systemu gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie Miasta Ostrołęki w roku 2024 wzrośnie, co związane jest z koniecznością dopłacenia do systemu*”.

Zgodnie z przepisami art. 6 k ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy, określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bierze pod uwagę:

1) liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę;

- 2) ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych;
- 3) koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r ust. 2-2b i 2d;
- 4) przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo.

Z kolei zgodnie z art. 6r ust. 1aa ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Kolegium Izby doszło do przekonania, że Rada Miasta Ostrołęki, ustalając stawki opłaty za odbiór odpadów komunalnych, w sposób istotny naruszyła wskazane wyżej przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Na kanwie tych uregulowań należy wskazać, że gmina powinna przeprowadzić na tyle rzetelnie i wnikliwie kalkulację wysokości stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, aby uzyskany z nich dochód pozwalał na regulowanie zobowiązań gminy wynikających z kosztów ponoszonych na utrzymanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Zdaniem Kolegium Izby, bilans funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi powinien co do zasady przewidywać wysokość dochodów z tytułu wnoszonych opłat w wysokości równej wysokości kosztów ponoszonych na utrzymanie systemu (dochody = koszty).

Ustawodawca przewiduje możliwość dofinansowywania systemu gospodarowania odpadami z dochodów własnych gminy, o czym jest mowa w art. 6r ust 2 da ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (koszty>dochody), lecz nie dopuszcza do sytuacji, w której gmina czerpie zyski z prowadzonej przez siebie działalności w tym zakresie (dochody>koszty).

Pogląd wyrażony przez Kolegium Izby znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, i tak np. z wyroku NSA z dnia 25 lipca 2023 r. III FSK445/23 wynika, cyt. *„rada gminy, która podejmuje uchwałę w przedmiocie stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest zobowiązana do dokonania rzetelnej i wnikliwej kalkulacji wysokości stawki, aby pobierane opłaty pokrywały rzeczywiste koszty związane z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (...) prawidłowo skalkulowana opłata nie powinna stanowić źródła dodatkowych zysków gminy.”*

Obowiązek prowadzenia przez gminę (związek międzygminny) odrębnego rachunku dochodowego dla środków pochodzących z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest związany z celowym przeznaczeniem środków na nim gromadzonych. Zgodnie bowiem z art. 6r ust. 1aa ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Ustawowe określenie przeznaczenia środków pochodzących z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie tylko wyklucza możliwość ich wykorzystania na pokrycie kosztów realizacji innych zadań gminnych, lecz także determinuje wysokość stawki opłaty, którą rada gminy jest zobowiązana określić na podstawie art. 6k ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Rada gminy, podejmując uchwałę w przedmiocie stawek opłaty za gospodarowanie odpadami, jest zobowiązana do dokonania rzetelnej i wnikliwej kalkulacji wysokości stawki, tak aby pobierane opłaty pokrywały rzeczywiste koszty związane z funkcjonowaniem systemu zagospodarowania odpadami na terenie gminy. Prawidłowo skalkulowana opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinna z jednej strony zapewniać sprawne funkcjonowanie systemu odbioru odpadów na terenie gminy, z drugiej zaś nie powinna stanowić źródła dodatkowych zysków gminy (tak: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 24 stycznia 2014 r. I SA/Bk 524/13; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 2 sierpnia 2017 r. I SA/Gd 1477/16; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 listopada 2018 r. I SA/GI 727/18; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 czerwca 2019 r. I SA/OI 334/19).

Reasumując, Kolegium Izby stoi na stanowisku, że kalkulując stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości wskazującej na możliwość generowania wyższych dochodów z tytułu wnoszonych opłat niż kosztów ponoszonych na utrzymanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi naruszyła w sposób istotny przepisy art. 6k ust. 2 w związku z art. 6r ust. 1aa ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie postanowiło jak w sentencji uchwały.

**Przewodnicząca  
Posiedzenia Kolegium**

**Bożena Zych**