



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 3 października 2016 r.

Poz. 8486

### UCHWAŁA NR 16.170.2016 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 19 lipca 2016 r.

**w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr XIV.112.2016 Rady Gminy Odrzywół z dnia 22 czerwca 2016 roku w sprawie: wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.), w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 561) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie** uchwala, co następuje:

**§ 1.** Orzeka o nieważności Uchwały Nr XIV.112.2016 Rady Gminy Odrzywół z dnia 22 czerwca 2016 roku w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty w części tj.:

- § 1 ust. 1 lit. a i b i ust. 2 lit. a i b w zakresie wyrazów „...(brutto)...”, z powodu istotnego naruszenia art. 6k ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 roku, poz. 250) w związku z art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2016 r., poz. 710),
- § 2 z powodu istotnego naruszenia art. 6j ust. 3c i art. 6k ust. 1 pkt 2) ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- § 7 w zakresie wyrazów „...,z mocą obowiązującą od 1 lipca 2016 r.” z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 296).

**§ 2.** Na niniejszą uchwałę Gminie Odrzywół przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Przewodniczący Posiedzenia Kolegium

**Jan Rudowski**

## Uzasadnienie

W dniu 30 czerwca 2016 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła Uchwała Nr XIV.112.2016 Rady Gminy Odrzywół z dnia 22 czerwca 2016 roku w sprawie: wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty. Stosownie do art. 11 ust. 1 pkt 5 cyt. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, przedmiotowa uchwała podlega nadzorowi Izby.

Badając przedłożoną uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło, co następuje:

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada Gminy Odrzywół wskazała między innymi art. 6k ust. 1, 2, 2a i 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej określana jako „ustawa”), uprawniające Radę do dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności.

W paragrafie 1, 3 i 4 badanej uchwały Rada stosownie do powyższych przepisów dokonała wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego, zróżnicowaną względem liczby mieszkańców.

Zdaniem Kolegium możliwość taka wynika z zapisu art. 6k ust. 1 pkt 1 ustawy, który dopuszcza stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy. Ustalono przy tym stawkę niższą dla selektywnego zbierania i odbierania odpadów i wyższą dla nieselektywnego zgodnie z art. 6k ust. 3 ustawy. Przy kwocie stawki ustalonej w § 1 ust. 1 lit. a i b oraz w ust. 2 lit. a i b określono w nawiasie, że jest to stawka „brutto”.

Powyższe zapisy wskazują, że Rada Gminy Odrzywół traktuje stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi jako zapłatę za usługę odbierania i zagospodarowywania odpadów komunalnych zawierającą należność za podatek od towarów i usług, a więc składającą się z ceny „netto” bez podatku VAT i cenę „brutto” z podatkiem VAT.

W związku z powyższym Kolegium zważyło, co następuje:

Zgodnie z art.15 ust.1 pkt 6 ustawy z dnia 11 marca 2004 r o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2016 r., poz. 710) nie uznaje się za podatnika tego podatku organów władzy publicznej oraz urzędów obsługujących te organy w zakresie realizowanych zadań nałożonych odrębnymi przepisami prawa, dla realizacji których zostały one powołane, z wyłączeniem czynności wykonywanych na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych.

Usuwanie i wywóz odpadów komunalnych jest realizacją zadań publicznych nałożonych ustawą. Ustalone i pobierane od mieszkańców opłaty są związane z realizacją obowiązków Gminy wynikających z zapisów ustawy, a nie umowy cywilnoprawnej.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie „*pobieranie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest czynnością mieszczącą się w sferze publicznoprawnej, w wykonywaniu której, gmina występuje w roli organu władzy publicznej. Tym samym w rozpoznawanym zakresie gmina nie jest podatnikiem VAT, a w stawce opłaty za gospodarowanie odpadów komunalnych nie uwzględnia się kwoty podatku VAT.*” (Wyrok WSA w Rzeszowie z 13 listopada 2012 r., I SA/Rz 968/12).

W związku z powyższym określenie stawki opłaty przez Radę Gminy Odrzywół, wskazujące na ujęcie w niej podatku VAT należy uznać za istotne naruszenie art.15 ust.1 pkt 6 ustawy o podatku od towarów i usług, a tym samym wykraczające poza delegację art. 6k ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W paragrafie 2 badanej chwały Rada Gminy Odrzywół ustaliła ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od właścicieli nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywane jedynie przez część roku. Opłatę powyższą zróżnicowano także odpowiednio dla selektywnego i dla nieselektywnego zbierania i odbierania odpadów.

Kolegium ustaliło, że Rada Gminy Odrzywół na podstawie dyspozycji art. 6c ust. 2 i 3 ustawy postanowiła o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli określonych nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy podejmując Uchwałę Nr XIV.110.2016 z dnia 22 czerwca w sprawie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne tj. od domków letniskowych lub innych nieruchomości wykorzystywanych jedynie przez część roku na cele rekreacyjno – wypoczynkowe.

Powyższa uchwała podlega nadzorowi wojewody, a nie regionalnej izby obrachunkowej.

Zgodnie z art. 6j ust. 3c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ryczałtowa stawka opłaty jest ustalana, jako iloczyn średniej ilości odpadów powstających na nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywane jedynie przez część roku, na obszarze gminy, wyrażonej w liczbie pojemników oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2. ustawy, czyli stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności.

Jak wynika z powyższego warunkiem ustalenia tej ryczałtowej stawki opłaty jest uprzednie ustalenie przez radę w drodze uchwały na podstawie art. 6k ust. 1 pkt 2) ustawy stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności oraz ustalenie średniej ilości odpadów powstających na wyżej wymienionych nieruchomościach, na obszarze gminy wyrażonej w liczbie pojemników o określonej pojemności.

Kolegium ustaliło, że Rada Gminy Odrzywół, nie ustaliła stawki opłaty za pojemnik.

Rada Gminy Odrzywół nie przedstawiła także żadnych kalkulacji związanych z ustaleniem średniej ilości odpadów.

W związku z powyższym Kolegium stwierdziło, że Rada Gminy Odrzywół ustaliła ryczałtową stawkę opłaty niezgodnie z wymogami ustawowymi i tym samym w sposób istotny naruszyła art. 6j ust. 3c i art. 6k ust. 1 pkt 2 ustawy.

W § 7 uchwały Rada Gminy Odrzywół postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, z mocą obowiązującą od 1 lipca 2016 r.

W związku z powyższym stwierdzić należy, że Rada zawarła w powyższej regulacji dwie sprzeczne z sobą normy prawne - pierwszą, wedle której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia i drugą, wedle której uchwała nabiera mocy obowiązującej od dnia 1 lipca 2016 r. Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lipca 2007 r sygn. akt K41/05 „Wejście w życie może być rozumiane jedynie jako nadanie mocy obowiązującej określönemu aktowi (przepisowi).

Badana uchwała została podjęta 22 czerwca 2016 r., a opublikowana 13.07.2016 r., tak więc zgodnie z przyjętym zapisem powinna wejść w życie 28.07.2017 r., natomiast zgodnie z postanowieniem Rady obowiązywać ma od 1 lipca 2016 r. Tak więc Rada Gminy Odrzywół wprowadziła dwie różne daty, od których uchwała ma wywoływać skutki prawne. Jest to wynikiem błędnego rozróżnienia między, oznaczającymi to samo, określeniami "wejście w życie" i "moc obowiązująca" zamieszczonymi w uchwale dla wskazania kiedy zacznie on wiązać adresatów.

Abstrahując od powyższych konstatacji intencją Rady Gminy Odrzywół było nadanie mocy wstecznej podjętej uchwale w stosunku do terminu wynikającego dla aktów prawa miejscowego z ustawowej normy zawartej w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Badana uchwała Rady Gminy Odrzywół podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego, mająca charakter abstrakcyjny, obowiązuje wszystkich mieszkańców jest więc zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym aktem prawa miejscowego obowiązującym na obszarze gminy.

Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty prawa miejscowego stanowione przez gminę podlegają publikacji w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym. W związku z tym obowiązuje je także wymóg określony w art. 4 ust. 1 powyższej ustawy, który stanowi, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia. Ma to zapewnić możliwość uprzedniego zapoznania się przez adresatów danej normy prawnej z ciążącymi na nich obowiązkami, przed wejściem w życie uchwały. Do tego potrzebne jest ustawowe *vacatio legis*, czyli przedział czasu, który powinien upłynąć od ogłoszenia aktu do jego wejścia w życie.

Uwzględniając powyższe Kolegium orzekło jak w sentencji.