



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 17 grudnia 2024 r.

Poz. 5741

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.225.2024.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 17 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr VI/39/24 Rady Gminy Janów z dnia 20 listopada 2024 r. w sprawie ustalenia opłaty za ścieki dowożone wozami asenizacyjnymi do stacji zlewnej na oczyszczalni ścieków w Janowie.

UZASADNIENIE

W dniu 20 listopada 2024 r. Rada Gminy Janów podjęła uchwałę nr VI/39/24, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 22 listopada 2024 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 9 grudnia 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy naruszyła przepisy art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), poprzez brak jednoznacznego określenia zakresu usług objętych przedmiotową opłatą, a także art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. z 2023 r. poz. 168), poprzez wskazanie stawki opłaty za ścieki w kwocie netto, z pominięciem podatku od towarów i usług,

Mocą § 1 ust. 1 uchwały Rada Gminy Janów postanowiła: *Ustala się opłatę za 1 m³ ścieków dowożonych wozami asenizacyjnymi do stacji zlewnej zlokalizowanej na oczyszczalni ścieków w Janowie w wysokości 11,11 zł netto dla ścieków przywożonych z terenu Gminy Janów. Ponadto w § 1 ust. 2 ww. uchwały Rada postanowiła, że: Do stawki opłaty, o której mowa w ust. 1, dolicza się należny podatek VAT.*

W ocenie organu nadzoru z uchwały nie wynika w sposób jednoznaczny co konkretnie obejmuje usługa, której dotyczy stawka ustalona w uchwale. Należy podkreślić, że uchwały o charakterze powszechnie obowiązującym winny być jednoznaczne, czytelne oraz niebudzące żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Sądy administracyjne w swym orzecznictwie wielokrotnie podkreślały, że przepisom gminnym należy stawiać wymóg zachowania zasady dobrej legislacji, wyprowadzanej z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, jako zasady pochodnej. Zasada ta wyklucza wprowadzanie do aktów prawnych (w tym aktów prawa miejscowego) przepisów, których interpretacja nasuwać może poważne wątpliwości, powodując tym samym niejasność legislacyjną. Zasada poprawnej legislacji zawiera w sobie w szczególności wymóg określoności prawa oraz nakaz dochowania odpowiedniego trybu jego stosowania (zob. wyrok NSA z dnia 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15).

Na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679) organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast bezspornym jest, że ścieki komunalne nie są ani usługą komunalną, ani też sposobem korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Nie wiadomo zatem, o jakiej dokładnie usłudze jest mowa we wskazanym przepisie uchwały. W konsekwencji, nie można też jednoznacznie określić adresatów normy prawnej wynikającej z ww. przepisu uchwały, czyli podmiotów, zobowiązanych do ponoszenia opłaty w ustalonej przez Radę wysokości.

Przepis § 1 ust. 1 uchwały rozumiany może być przynajmniej dwojako, tzn. jako:

- 1) ustalenie konkretnej wysokości opłat za usługi wymienione w art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;
- 2) ustalenie opłaty za odbiór ścieków komunalnych dostarczanych wozami asenizacyjnymi do gminnej stacji zlewnej (zrzut ścieków komunalnych).

Jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych „nie ma przeszkód prawnych, by rada gminy w uchwale podjętej na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej ustaliła konkretną wysokość opłat za usługi wymienione w art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, świadczone przez zakład komunalny gminy” (wyrok NSA z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. akt II GSK 1050/12). Stawka ta nie może jednak zostać ustalona w sposób sprzeczny z przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz obowiązującej na terenie gminy uchwały w sprawie ustalenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości, którzy nie są zobowiązani do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz górnej stawki opłaty ponoszonej przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Natomiast opłata za odbiór ścieków komunalnych dostarczanych wozami asenizacyjnymi do gminnej stacji zlewnej (zrzut ścieków komunalnych) nie mieści się w pojęciu usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej. Nie budzi bowiem wątpliwości, iż opłata taka (w wysokości ustalonej przez radę gminy) jest uiszczana na rzecz podmiotu prowadzącego stację zlewną przez przedsiębiorcę wywożącego ścieki komunalne wozami asenizacyjnymi. Nie będzie to zatem opłata związana bezpośrednio z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb ludności (potrzeb członków wspólnoty samorządowej). Opłatę tę uiszczać będzie prowadzący działalność gospodarczą przedsiębiorca – w wykonaniu umowy zawartej z właścicielem stacji zlewnej. Z przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 4 sierpnia 2023 r. w sprawie warunków wprowadzania nieczystości ciekłych do stacji zlewnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1716) jasno wynika, że do stacji zlewnych nieczystości ciekłe mogą być wprowadzane wyłącznie przez przedsiębiorcę (dostawcę nieczystości ciekłych), który zawarł stosowną umowę z właścicielem takiej stacji. Tym samym przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej nie może stanowić podstawy do ustalenia wysokości przedmiotowej opłaty. Brak jest również innych przepisów powszechnie obowiązującego prawa, które przyznawałyby radzie gminy kompetencje do ustalenia takiej opłaty.

Organ nadzoru zauważa, że nakładanie obowiązków na mieszkańców bądź inne podmioty, w tym ustalanie wysokości opłat za świadczone przez gminę usługi, musi zawsze znajdować podstawę prawną w wyraźnym upoważnieniu ustawowym. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W odniesieniu do aktów prawa miejscowego – a takim jest kwestionowana uchwała – art. 94 Konstytucji RP przewiduje ich wydawanie „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług w cenie uwzględnia się podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż towaru lub usługi podlega obciążeniu podatkiem od towarów i usług lub podatkiem akcyzowym. Przez cenę rozumie się również stawkę taryfową. Stosownie do treści art. 3 ust. 1 pkt 1 użyte w ustawie określenia oznaczają: cena - wartość wyrażoną w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę.

Jak stanowi art. 2 ww. ustawy przepisów ustawy nie stosuje się do informowania o cenach w obrocie między osobami fizycznymi, z których żadna nie jest przedsiębiorcą, a także do informowania o cenach uregulowanego na podstawie odrębnych ustaw.

W związku z tym, że w przedmiotowej sprawie, na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, rada gminy może jedynie ustalić konkretną wysokość opłat za usługi wymienione w art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, oraz biorąc pod uwagę, iż żaden przepis nie reguluje w sposób odrębny kwestii odpłatności za wykonywanie ww. usług, do stawek opłat za tego rodzaju usługę stosuje się przepisy ustawy o cenach. W konsekwencji stawki opłat ustalone przez radę gminy powinny zawierać w sobie należny za tego rodzaju usługę podatek od towarów i usług.

Oznacza to, iż cena określona w uchwale powinna stanowić cenę końcową, jaką może zapłacić odbiorca usług, a wszystkie ewentualne elementy całkowitego kosztu usługi muszą zawierać się w sposobie rozliczenia uchwalonym przez radę gminy w akcie prawa miejscowego. Ustalona zatem przez radę gminy stawka nie może być niższa niż cena usługi (która zgodnie z brzmieniem art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług oznacza wartość wyrażoną w jednostkach pieniężnych), którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę i w której, jeżeli wynika to z odrębnych przepisów, uwzględnia się podatek od towarów i usług.

Dodać ponadto należy, iż przyjęcie przez Radę Gminy regulacji w przedmiocie stawki opłaty w sposób opisowy, a mianowicie poprzez wskazanie w § 1 ust. 2 uchwały, że: *Do stawki opłaty, o której mowa w ust. 1, dolicza się należny podatek VAT*, bez podania jego wysokości (podczas gdy cena w całości powinna być wyrażona w jednostkach pieniężnych) podważa jednocześnie zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego prawa.

Oceniając powyższe naruszenie przepisów prawa należy stwierdzić, że zachodzi konieczność wyeliminowania przedmiotowej uchwały w całości. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń