



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 14 lutego 2017 r.

Poz. 717

### UCHWAŁA NR 0102-590/16 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 16 grudnia 2016 r.

**w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XXIX.199.2016 Rady Gminy Prostki z dnia 15 listopada 2016 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXI.125.16 Rady Gminy Prostki z dnia 26 kwietnia 2016 roku w sprawie ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na nieruchomościach na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe położone na terenie Gminy Prostki oraz terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi**

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 07 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.)

#### **uchwała, co następuje**

stwierdza się nieważność § 1 pkt 3 o treści „Ustala się, że podane kwoty w pkt 1 i 2 są kwotami brutto” uchwały Nr XXIX.199.2016 Rady Gminy Prostki z dnia 15 listopada 2016 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXI.125.16 Rady Gminy Prostki z dnia 26 kwietnia 2016 roku w sprawie ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na nieruchomościach na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe położone na terenie Gminy Prostki oraz terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

#### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Prostki w dniu 15 listopada 2016 r. podjęła uchwałę Nr XXIX.199.2016 w sprawie zmiany uchwały Nr XXI.125.16 Rady Gminy Prostki z dnia 26 kwietnia 2016 roku w sprawie ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na nieruchomościach na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe położone na terenie Gminy Prostki oraz terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W dniu 28 listopada 2016 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 13 grudnia 2016 r. zawiadomiono Gminę Prostki, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 16 grudnia 2016 r. Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu kolegium izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel jednostki, której sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Prostki nie wziął udziału w posiedzeniu Kolegium Izby. Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 w/w ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Przepis art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek

samorządu terytorialnego w sprawach podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy Ordynacja podatkowa. O tym czy podatki i opłaty mają charakter lokalny nie decyduje ich unormowanie w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, lecz czy mają taki charakter w rozumieniu normy konstytucyjnej wywiedzionej z treści art. 168 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem, jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Według normy konstytucyjnej o lokalnym charakterze podatku lub opłaty decyduje zatem kompetencja organów jednostki samorządu terytorialnego do ustalania ich wysokości w zakresie określonym w ustawie. Przy czym to ostatnie zastrzeżenie ("w zakresie określonym w ustawie") nie daje prawa ustawodawcy zwykłemu do dowolnego decydowania (na przykład przez zamieszczenie regulacji dotyczącej konkretnego podatku lub opłaty w ustawie o opłatach i podatkach lokalnych), które z podatków i opłat należą do lokalnych. Oznacza jedynie, że jednostki samorządu terytorialnego muszą uwzględniać normy ustawowe, w szczególności ograniczenia wynikające z ustaw statuujących podatki i opłaty lokalne. Nie mogą więc wprowadzać podatków lub opłat nie przewidzianych ustawami, ani ustalać ich wysokości z naruszeniem granic wynikających z ustaw. Jeżeli ustawodawca normując w ustawie podatek lub opłatę, przewiduje kompetencje jednostek samorządu terytorialnego do ustalania ich wysokości, to w ten sposób przesądza o lokalnym charakterze podatku lub opłaty w rozumieniu art. 168 Konstytucji RP, a także w konsekwencji w rozumieniu art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Prawo do ustalania wysokości podatków lub opłat lokalnych łączy się z tym, że sumy pobierane z tych tytułów stanowią dochody jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ celem regulacji konstytucyjnej prawa jednostek samorządu terytorialnego do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych jest zapewnienie finansowania przynajmniej części potrzeb lokalnych społeczności bezpośrednio przez członków tych społeczności (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 grudnia 2012 r. Sygn. akt I SA/Lu 932/12). Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Izby stwierdza, że przedmiotowa uchwała dotyczy zmiany uchwały w sprawie ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na nieruchomościach na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe położone na terenie Gminy Prostki oraz terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wobec czego kontrola legalności takiej uchwały mieści się we właściwości regionalnych izb obrachunkowych, ponieważ przedmiot uchwały mieści się w pojęciu „sprawy podatków i opłat lokalnych”, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę na posiedzeniu w dniu 16 grudnia 2016 r. stwierdziło, co następuje: Rada Gminy Prostki w § 1 badanej uchwały zapisała, iż dokonuje zmiany uchwały Nr XXI.125.16 Rady Gminy Prostki z dnia 26 kwietnia 2016 roku w sprawie ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na nieruchomościach na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe położone na terenie Gminy Prostki oraz terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zwanej dalej uchwałą, poprzez: „nadanie § 1 uchwały brzmienia: § 1 ustala się ryczałtowa stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jedynie przez część roku: 1) dla nieruchomości, na 3) Ustala się, że podane kwoty w pkt 1 i 2 są kwotami brutto.” Zgodnie z art. 6 k ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 250 ze zm.) rada gminy, w drodze uchwały, dokonuje wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustala stawkę takiej opłaty. Dopuszczalne jest stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy. Rada gminy zgodnie z podanym powyżej przepisem m.in. ustala stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Kolegium Izby stwierdza, że zapis § 1 pkt 3 uchwały o treści „Ustala się, że podane kwoty w pkt 1 i 2 są kwotami brutto” jest wadliwy. Wartość brutto to wartość towaru (usługi) wraz z wszelkimi obciążeniami, np. z naliczonym podatkiem VAT (podatek od towarów i usług). Podatek od towarów i usług pobierany jest na każdym kolejnym etapie obrotu towarami lub usługami, a opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług podlegają: 1) odpłatna dostawa towarów i odpłatne świadczenie usług na terytorium kraju; 2) eksport towarów; 3) import towarów na terytorium kraju; 4) wewnątrzwspólnotowe nabycie towarów za wynagrodzeniem na terytorium kraju; 5) wewnątrzwspólnotowa dostawa towarów. Kolegium Izby stwierdza, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie jest towarem ani też usługą, ale jest jednostronnie określonym świadczeniem pieniężnym o charakterze ogólnym, pobieranym od osób fizycznych i prawnych, które nie podlega ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz.U. z 2016 poz. 710 ze zm.). W związku z powyższym opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie może być określona w kwocie brutto a rada gminy nie jest uprawniona do stanowienia zapisów jak w § 1 pkt 3 badanej uchwały. Organy władzy publicznej, do których zalicza się organy samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn.

zm.), działają na podstawie i w granicach prawa. Akty prawa miejscowego, a niewątpliwie uchwała w sprawie opłaty targowej, jest takim aktem, winny być wydawane wyłącznie z upoważnienia ustawowego i nie mogą przekraczać jego zakresu. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie tego upoważnienia. Należy bowiem pamiętać, że w świetle art. 94 Konstytucji RP, regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2012 r.; sygn. akt: II SA/Go 778/12). Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów, prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97). Wobec powyższego Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji.

*Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.*

*Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.*

**Prezes Regionalnej Izby  
Obrachunkowej  
w Olsztynie**

**Iwona Bendorf-Bundorf**