



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 7 sierpnia 2015 r.

Poz. 4880

UCHWAŁA NR 15/902/2015 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 29 lipca 2015 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2012 r. poz. 594, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

§ 1 ust. 2 uchwały Nr VIII/39/2015 Rady Gminy Kraszewice z dnia 30 czerwca 2015 r. zmieniającej uchwałę w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stawki tej opłaty oraz stawki za pojemnik określonej wielkości, jako podjętej z istotnym naruszeniem przepisów prawa wskazanych w uzasadnieniu niniejszej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 10 lipca 2015 roku, Rada Gminy Kraszewice powołując się na przepisy 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.) oraz art. 6k ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 6j ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399, z późn. zm.) dokonała zmiany uchwały Nr XIX/92/2012 Rady Gminy Kraszewice z dnia 11 grudnia 2012 roku w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stawki tej opłaty oraz stawki za pojemnik określonej wielkości. Zmiany wprowadzone zostały poprzez nadanie nowego brzmienia postanowieniom § 1 ust. 2 i ust. 3 oraz postanowieniom § 2 uchwały Nr XIX/92/2012 Rady Gminy Kraszewice z dnia 11 grudnia 2012 roku.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.) zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Rady Gminy Kraszewice z dnia 30 czerwca 2015 r., wyznaczając termin rozpatrzenia sprawy na dzień 29 lipca 2015 roku.

Rozpatrując sprawę w dniu 29 lipca 2015 roku, Kolegium Izby po zapoznaniu się z treścią uchwały ustaliło, co następuje:

W § 1 ust. 2 Rada nadając nowe brzmienie treści § 2 uchwały podstawowej postanowiła, co następuje:
„Ustala się stawkę opłaty od podmiotów gospodarczych za pojemnik :

1) *na odpady komunalne zmieszane (nieselektywne) o pojemności :*

- a) *0,12 m³ - w wysokości 48 zł,*
- b) *0,24 m³ - w wysokości 84 zł,*
- c) *1,1 m³ - w wysokości 210 zł,*
- d) *7,0 m³ - w wysokości 1.200 zł.*

2) na odpady komunalne selektywne o pojemności:

- a) 0,12 m³ - w wysokości 24 zł brutto
- b) 0,24 m³ - w wysokości 42 zł brutto ,
- c) 1,1 m³ - w wysokości 105 zł brutto ,
- d) 7,0 m³ - w wysokości 600 zł brutto”.

Ustalenie przez Radę Gminy stawki opłaty „od podmiotów gospodarczych” za pojemnik o określonej pojemności stanowi naruszenie art. 6k ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z art. 6k ust.1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy, w drodze uchwały:

- 1) dokona wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustali stawkę takiej opłaty; dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy;
- 2) ustali stawkę opłaty za pojemnik o określonej pojemności.

Kwestie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne regulują przepisy art. 6c ust. 2, ust. 3, art. 6j ust. 3, ust. 3a, art. 6k ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z art. 6c ust. 2 ustawy rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.

Uchwałą, o której mowa w ust. 2, może dotyczyć wszystkich właścicieli nieruchomości lub właścicieli określonych nieruchomości, w szczególności nieruchomości, na których jest prowadzony określony rodzaj działalności (ust. 3).

Rada Gminy Kraszewice uchwałą Nr XIX/91/2012 z dnia 11 grudnia 2012 roku postanowiła o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Z treści tej uchwały wynika, że Rada Gminy Kraszewice nie wyszczególniła nieruchomości w zależności od rodzaju prowadzonej działalności. Oznacza to, że odbiór odpadów komunalnych dotyczyć będzie wszystkich właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy i na których powstają odpady komunalne, a nie tylko podmiotów gospodarczych jak to zostało ustanowione w badanej uchwale Rady.

Zatem Rada Gminy Kraszewice w sposób nieuprawniony przedmiotową uchwałą zawęziła ustalenie stawek za pojemniki o określonej pojemności tylko „do podmiotów gospodarczych”. Obowiązkiem Rady Gminy było ustalenie stawki za pojemnik o określonej pojemności w zależności od tego czy odpady zbierane są w sposób selektywny czy nieselektywny.

W/w zapisy uchwały ograniczające się do ustalenia stawki opłaty za pojemniki tylko do podmiotów gospodarczych są również niespójne z treścią uchwały Nr VIII/40/2015 Rady Gminy Kraszewice z dnia 30 czerwca 2015 roku zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi położonymi na obszarze Gminy Kraszewice, w części E pkt 2 (dotyczącym właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady) w związku z pkt 4 objaśnień. Zgodnie z pkt 4 objaśnień właścicieli nieruchomości na których powstają odpady komunalne – określonej w części E deklaracji, podzielono na trzy grupy opisane w punktach 1,2, i 3 i tak:

- punkt 1 dotyczy właścicieli nieruchomości, na których istnieją budynki mieszkalne jednorodzinne lub wielorodzinne oraz stale i czasowo zamieszkują mieszkańcy,
- punkt 2 dotyczy właścicieli nieruchomości, na których prowadzona jest wszelkiego rodzaju działalność handlowa, usługowa, rzemieślnicza, a także każda nieruchomość, a na której powstają odpady np. ogródki działkowe, działki rekreacyjne, cmentarze itp. (...);
- punkt 3 dotyczy nieruchomości mieszanych.

Zarówno z postanowień uchwały Nr XIX/91/2012 z dnia 11 grudnia 2012 roku w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, jak i uchwały Nr VIII/40/2015 Rady Gminy Kraszewice z dnia 30 czerwca 2015 roku zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi położonymi na obszarze Gminy Kraszewice wynika, że zamiarem Rady Gminy było postanowienie o odbieraniu odpadów komunalnych od wszystkich właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, a nie ograniczenie odbioru odpadów komunalnych jedynie do „podmiotów gospodarczych”. Natomiast prawidłowość obliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynikać powinna ze wzoru deklaracji określonego przez organ stanowiący Jednostki .

Zatem Rada Gminy Kraszewice przedmiotową uchwałą ograniczając się do ustalenia stawek od pojemników jedynie do właścicieli nieruchomości będących podmiotami gospodarczymi działała sprzecznie z wyżej przytoczonymi przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a także uchwalonych na tej podstawie aktami prawa miejscowego.

Rada gminy nadając nowe brzmienie postanowieniom § 2 i tym samym ustalając nowe stawki za pojemnik o określonej pojemności w przypadku odbioru odpadów w sposób selektywny (pkt 2) postanowiła, że będą to stawki „brutto”. Natomiast w przypadku nieselektywnego odbioru odpadów przy ustaleniu stawki dla pojemnika o określonej pojemności (pkt 1), nie określono, że będą to stawki „brutto” .

Z powyższych zapisów można zatem wywieść, że stawki za pojemnik o określonej pojemności odbierane w sposób selektywny (pkt 2) będą opodatkowane podatkiem od towarów i usług (VAT), a stawki za pojemnik o określonej pojemności odbierane w sposób nieselektywny będą stawkami netto czyli bez podatku VAT. Kolegium Izby podnosi, że organizacja odbioru odpadów jest obowiązkiem gminy nałożonym w drodze ustawy. Określony w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach charakter opłaty wskazuje, że w istocie mamy do czynienia z "daniną publiczną". Opłata ustalana jest bowiem w sposób określony w ustawie i stanowi dochód gminy przeznaczony na działania wykonywane w interesie publicznym. Tym samym gmina, z tytułu realizacji ww. zadania jest wyłączona z opodatkowania na podstawie art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. Nr 177 poz. 1054 z późn.zm.), co oznacza, że pobierane przez nią opłaty nie będą podlegać podatkowi VAT.

Analiza postanowień przedmiotowej uchwały, a także uchwały Nr VIII/40/2015 Rady Gminy Kraszewice z dnia 30 czerwca 2015 roku zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi położonymi na obszarze Gminy Kraszewice wskazuje, że Rada Gminy Kraszewice zaniechała także ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od domku letniskowego lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno – wypoczynkowe np. działek rekreacyjnych. Kwestię tę regulują przepisy art. 6j ust. 3b i 3c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z art. 6j ust. 3b ustawy (zmiana wprowadzona z dniem 1 lutego 2015 roku ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw opublikowana w Dz. U. z 2015 r. poz. 87), w przypadku nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywanych jedynie przez część roku, rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

Wynika z tego, że w przypadku domków letniskowych lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe np. „działek rekreacyjnych” podstawą wyliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi winna być stawka ryczałtowa uchwalona przez radę gminy, a nie stawka od pojemnika jak ustanowiono to we wzorze deklaracji określonej uchwałą Nr VIII/40/2015 Rady Gminy Kraszewice z dnia 30 czerwca 2015 roku zmieniającą uchwałę w sprawie uchwalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi położonymi na obszarze Gminy Kraszewice. W związku z czym w sytuacji występowania na terenie Gminy Kraszewice działek rekreacyjnych bądź domków letniskowych lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno - wypoczynkowe tylko przez część roku, Rada Gminy Kraszewice zgodnie z przytoczonymi wyżej przepisami zobowiązana jest uchwalić roczną ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od tych nieruchomości. Mając na uwadze treść art. 6j ust. 3c ustawy, ryczałtowa stawka opłaty jest ustalana jako iloczyn średniej ilości odpadów powstających na nieruchomościach, o których

mowa w ust. 3b, na obszarze gminy, wyrażonej w liczbie pojemników oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2.

Przepisy prawa miejscowego, a takim przepisem niewątpliwie jest badana uchwała winny być stanowione w zakresie przyznanej kompetencji.

Zgodnie z regułą wynikającą z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy.

Wykonując swoje kompetencje prawodawcze zawarte w upoważnieniach ustawowych organy samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach upoważnień w nich zawartych. Musi to być upoważnienie wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstępianie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji.

Kolegium podkreśla, że czynności organów mogą być podejmowane dopiero wówczas, gdy nakazują to w określonej sytuacji przepisy prawa, a organ działający musi wskazać wyraźną podstawę prawną każdego swego działania. Ponadto wskazać należy, że zawarte w nich normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny.

Przy sposobności Kolegium Izby wskazuje na postanowienia § 3 uchwały dotyczące wejścia w życie uchwały, które zapisano następująco: „*Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązującą od 1 września 2015r.*”.

Analiza treści postanowienia § 3 uchwały wskazuje, że Rada Gminy ustaliła dwa terminy (daty) wejścia w życie tego aktu: pierwszy, który nakazuje stosować zapisy uchwały od dnia następującego po upływie 14 dni od publikacji w dzienniku urzędowym oraz drugi, zgodnie z którym stosowanie przepisów uchwały winno nastąpić od dnia 1 września 2015 roku.

Stosownie do przepisu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych (Dz. U z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.), akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Analiza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych, prowadzi do wniosku, że ustawodawca jako regułę uznał, że akty prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia we właściwym dzienniku urzędowym. Termin ten ma charakter terminu minimalnego, a gminny prawodawca ma możliwość ustalenia późniejszego terminu wejścia w życie aktu prawa miejscowego. Nie powinny być jednak ustalane dwa różne terminy wejścia w życie tych samych przepisów uchwały. Stanowisko powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym, w którym ukształtował się pogląd, że pojęcia "wejście w życie" i "moc obowiązująca" nie mają rozbieżnych zakresów. Pojęcia te są tożsame znaczeniowo i służą do oznaczenia punktu na linii czasu, od którego następuje prawne kwalifikowanie stosunków społecznych przez pryzmat uchwalonych przepisów (vide wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 5 marca 2014 r. sygn. I SA/Go 51/14; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 marca 1999 r. sygn. K 5/98).

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło o wyeliminowaniu wadliwych postanowień uchwały z obrotu prawnego, wskazując jednocześnie na konieczność uregulowania materii w opisanym zakresie przez Radę Gminy Kraszewice – zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i wydanych na jej podstawie aktów prawa miejscowego.

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z up. Aniela Michalec
Przewodnicząca Kolegium Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska