



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 24 maja 2022 r.

Poz. 2495

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.83.2022 WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 24 maja 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVI/313/22 Rady Gminy Gródek z dnia 29 kwietnia 2022 r. w sprawie ustalenia górnych stawek opłat za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

UZASADNIENIE

W dniu 29 kwietnia 2022 r. Rada Gminy Gródek podjęła uchwałę Nr XXXVI/313/22 w sprawie ustalenia górnych stawek opłat za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, która w dniu 4 maja 2022 r. wpłynęła do organu nadzoru i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. przepisu 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 2019 r. poz. 178), w związku z czym w dniu 18 maja 2022 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 82 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 § 1 i § 2 uchwały Rada Gminy Gródek wskazała górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych, w kwocie netto, natomiast w § 3 uchwały wskazała, że do podanych w § 1 i § 2 stawek opłat dolicza się podatek VAT według stawek określonych ustawą o podatku od towarów i usług.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług ceną jest wartość wyrażona w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę. Jak natomiast stanowi art. 3 ust. 2 ww. ustawy w cenie uwzględnia się podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż towaru (usługi) podlega obciążeniu podatkiem od towarów i usług lub podatkiem akcyzowym. Przez cenę rozumie się również stawkę taryfową.

W związku z powyższym stawki podane w zaskarżonej uchwale powinny uwzględniać w sobie należny podatek i zawierać cenę brutto (razem z podatkiem). Cena określona w uchwale stanowi bowiem cenę końcową, jaką może zapłacić odbiorca usług. W praktyce, z punktu widzenia przedsiębiorstwa, wszystkie ewentualne elementy całkowitego kosztu usługi, które przedsiębiorstwo chce stosować w wewnętrznych kalkulacjach, muszą zawierać się w sposobie rozliczenia uchwalonym przez radę gminy w akcie prawa miejscowego. Jeśli w jego treści nie ma np. stawki za transport w kilometrach, to nie może to oznaczać, że górna stawka na ten element nie została ustalona i można ustalić ją na dowolnym poziomie.

Dodatkowo, należy mieć na uwadze, iż w dalszej kolejności nastąpi konkretyzacja ww. opłaty w odniesieniu do określonego podmiotu i określonego przedmiotu usługi, w drodze umowy pomiędzy właścicielem nieruchomości a odbiorcą odpadów, w postaci ceny z uwzględnieniem podatku VAT. Ustalona zatem przez radę gminy górna stawka nie może być niższa niż cena usługi, która zgodnie z brzmieniem art. 3 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy 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.

Powyższe znajduje swoje uzasadnienie w orzecznictwie sądów administracyjnych, które wskazuje, że „uchwała w przedmiocie ustalenia górnej stawki opłaty za usuwanie odpadów z nieruchomości powinna uwzględniać treść przepisów ustawy o cenach, która określa zasady i tryb kształtowania cen towarów i usług (art. 1 ust. 1 pkt 1). Stosownie do treści art. 1 ust. 2 u.c., nie stosuje się jej jedynie w zakresie kształtowania cen w obrocie pomiędzy osobami fizycznymi, z których żadna nie jest przedsiębiorcą oraz w zakresie tych cen, które ustalane są na podstawie odrębnych ustaw, w zakresie uregulowanym w tych ustawach. Faktem pozostaje również, iż przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawierają odrębnej regulacji w zakresie kształtowania tych stawek. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.c. cena to wartość wyrażona w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę; w cenie uwzględnia się podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż towaru (usługi) podlega obciążeniu podatkiem od towarów i usług oraz podatkiem akcyzowym. Usługą natomiast w myśl art. 3 ust. 1 pkt 10 u.c., jest czynność świadczona odpłatnie, wymieniona w klasyfikacjach wydanych na podstawie przepisów o statystyce publicznej, (...) odpłatność za towar lub usługę będąca ceną winna zawierać w sobie ten podatek. Wobec uchwalenia wysokości stawek z pominięciem stawki podatku od towaru i usług, stwierdzić należy, że Rada faktycznie - nie uwzględniając stawki podatku VAT - nie ustaliła maksymalnej - górnej stawki opłaty, przekraczając tym samym granice ustawowego umocowania wynikającego z art. 6 ust. 2 u.c.p.g., co prowadzi do uznania, iż wskazane naruszenie prawa ma charakter istotny. Podatek VAT winien bowiem znaleźć się w cenie, a nie obok. (...). W tym zakresie podzielić należy pogląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 23 listopada 2006 r. w sprawie II SA/GL 663/06, iż określając górną stawkę opłat za usługi odbierania odpadów komunalnych i opróżniania zbiorników bezodpływowych, rada gminy zobowiązana jest do ustalania wielkości maksymalnej jako ceny zdefiniowanej w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.c.” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 listopada 2018 r., sygn. akt VIII SA/Wa 573/18).

Dodać należy, iż przyjęcie przez Radę Gminy Gródek regulacji w przedmiocie określenia górnych stawek opłat w sposób opisowy, a mianowicie poprzez wskazanie, że opłata jest powiększona o 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. Niniejsze stanowisko znajduje również potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 11 maja 2016 r., I SA/Bk 1235/15, w którym wskazano, że: „pojęcie "górną stawkę opłaty za usługi", do ustalenia których w drodze uchwały jest zobligowana rada miejska odpowiada ustawowej definicji ceny, a zatem wartości wyrażonej w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę. Zauważyć przyjdzie, że aczkolwiek niefortunnym jest posługiwanie się w tej materii przez ustawodawcę odmiennymi określeniami, to jednak nie może ulegać wątpliwości, że górna stawka opłaty, o której mowa w art. 6 ust. 2 u.c.p.g. jest w istocie maksymalną kwotą, jaką może ustalić w charakterze ceny podmiot wykonujący usługę. Jest to tym samym maksymalna cena jaką uścić musi, w razie jej ustalenia, nabywca usługi. Istota górnej stawki opłaty jest więc tożsama z istotą maksymalnej ceny i służyć ma ochronie nabywcy usługi przed wygórowanymi cenami, których mógłby żądać przedsiębiorca za swoje usługi. Tak rozumiana opłata (cena) musi zatem uwzględniać podatek od towarów i usług, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż usługi podlega obciążeniu takim podatkiem. Wskazanie tym samym jedynie stawki "netto" takiej usługi z podaniem, że zostanie do niej doliczony podatek VAT w nieznaną wysokość narusza zatem art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług, stanowiąc jednocześnie o niewypełnieniu delegacji ustawowej z art. 6 ust. 2 u.c.p.g. (...). Zaprezentowane przez Sąd stanowisko znajduje oparcie w utrwalonych w orzecznictwie poglądach. Przykładowo jedynie wskazać należy tutaj na wyroki: WSA w Gliwicach z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Gl 116/13, WSA w Szczecinie z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Sz 178/12; WSA w Gliwicach z dnia 9 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/GL 1099/10; WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 21 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 796/10; WSA w Gliwicach z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II SA/GL 623/08; WSA w Gliwicach z dnia 23 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/GL 663/06.

Również WSA w Białymstoku w np. w wyroku z dnia 14 stycznia 2016 r. w sprawie o sygn. akt I SA/Bk 759/15 podzielił utrwalony w orzecznictwie pogląd”.

Wskazane przez organ nadzoru uchybienia w pełni uzasadniają konieczność stwierdzenia nieważności uchwały nr XXXVI/313/22 Rady Gminy Gródek w całości. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Pouczenie

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje 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
Zofia Silwonik