



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/54/2011 Rady Gminy Czernichów z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych, w części określonej w:

- § 1 ust. 1 pkt 2 uchwały - jako niezgodnej z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U z 2005 r., Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.) w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach (Dz. U. Nr 97, poz. 1050 z późn. zm.),
- § 2 ust. 2 oraz § 4 uchwały – jako niezgodnej z art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 26 maja 2011 r. Rada Gminy Czernichów ustaliła górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych.

W § 1 ust. 1 pkt 2 kwestionowanej uchwały Rada Gminy ustaliła górną stawkę opłaty ponoszonej przez właścicieli nieruchomości za usługę polegającą na opróżnianiu zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Wysokość tej opłaty – zgodnie z powołanym przepisem – wynosi 45 zł za 1 m³ + podatek VAT według obowiązującej stawki. W ocenie organu nadzoru ustalenie w powyższy sposób górnej stawki opłaty jest nieprawidłowy.

Przepis art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach zawiera upoważnienie dla rady gminy do ustalenia w drodze uchwały górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, świadczone przez gminne jednostki organizacyjne i przedsiębiorców posiadających stosowne zezwolenie. Posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem "górných stawek" powoduje, że rada gminy stanowiąc w przedmiocie stawek opłat powinna określić maksymalną ich wysokość (maksymalną stawkę, jakiej, z jednej strony, może zażądać przedsiębiorca za wykonanie określonej usługi i z drugiej strony, maksymalną stawkę, jaką będzie musiał ponieść wytwórca odpadów). Oznacza to, że rada dokonując tych ustaleń jest zobowiązana również uwzględnić obciążenia z tytułu podatku od towarów i usług. Należy bowiem mieć na

uwadze, że w dalszej kolejności nastąpi konkretyzacja tej 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 górna stawka opłaty nie może być niższa aniżeli cena usługi, która zgodnie z brzmieniem art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o cenach oznacza wartość wyrażoną w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za usługę i w której, jeżeli wynika to z odrębnych przepisów, uwzględnia się podatek od towarów i usług (tak też wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 listopada 2006 roku, sygn. akt II SA/Gl 663/06 publikowany w: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>). Przy czym podatek ten, uwzględniony w cenie towaru czy usługi, musi być określony kwotowo. "Cena towaru jest to wartość wyrażona w jednostkach pieniężnych, których kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę, w cenie uwzględnia się podatek od towarów i usług (...). Informacja o cenie towaru w wysokości (wartości) nie uwzględniającej podatku jest informacją nierzetelną, nieprawdziwą i niepełną, bo to na przedsiębiorcy leży obowiązek oznaczania cen towaru zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, zaś konsument ma prawo znać cenę towaru, a nie obliczać ją sam, bez względu na to czy przy cenie towaru umieszczono ogólnikową informację - cena netto, cena + VAT itp. Oznaczanie cen towaru w wysokości netto jest sprzeczne z ustawą o cenach i wywołuje mylne wrażenie u konsumenta, iż jest ona niższa niż w rzeczywistości, sugerując, iż można nabyć towar w cenie konkurencyjnej w stosunku do innych podobnych oferowanych na rynku" (wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów 2005-05-19, XVII Ama 11/2004, publ: Dz.U. UOKiK rok 2005, Nr 2, poz. 29, str. 82, por. również wyrok Zespołu Arbitrów przy UZP 2006-06-07, UZP/ZO/0-1607/06, publ: www.uzp.gov.pl).

Podatek od towarów i usług (VAT) jest podatkiem cenotwórczym z tym, że dla odbiorcy usług obojętnym jest, czy opłata zawiera ten podatek, czy nie. Podatek określa jedynie wartość zobowiązań przedsiębiorcy z tego tytułu. Opłaty ustalane w trybie art. 6 ust. 2 ustawy są wielkościami maksymalnymi i z natury rzeczy muszą zawierać w sobie także wartość usługi z wszystkimi narzutami, marżami czy podatkami. Ustalony przez Radę w § 1 ust. 1 pkt 2 przedmiotowej uchwały mechanizm pozwalający na powiększenie maksymalnej opłaty o inne jeszcze wartości tj. podatek VAT wypacza normatywny sens tej uchwały. W jakim bowiem celu ustalać opłaty maksymalne, skoro mogą one zostać powiększone przez przedsiębiorcę i to o bliżej nieokreślone wartości.

Ustawa o czystości i porządku w gminach wprowadza możliwość ustalania cen maksymalnych za niektóre usługi, aby w administracyjny sposób chronić odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen usług. Wprowadzenie cen maksymalnych nakłada na przedsiębiorców obowiązek takiego skalkulowania opłaty, aby nie przekraczały wartości maksymalnych wskazanych w uchwale. Dotyczy to zarówno podatników podatku VAT, jak i osób nie będących podatnikami tego podatku. Spełnienie wymogów wskazanych w art. 6 ust. 2 ustawy nastąpi tylko wówczas, gdy wartości maksymalne wskazane w uchwale będą maksymalnymi wartościami, jakie odbiorca usług będzie mógł zapłacić przedsiębiorcy. Przedmiotowa uchwała, w zakresie w jakim ustala górną stawkę opłaty za usługę polegającą na opróżnianiu zbiorników bezodpływowych, tych kryteriów nie spełnia, gdyż pozwala przedsiębiorcy na podwyższenie cen netto do bliżej nieokreślonego pułapu brutto.

W konsekwencji powyższych wyjaśnień stwierdzić należy, że oznaczenie przez Radę Gminy górnej stawki opłaty za opróżnianie zbiorników bezodpływowych w wysokości netto z dodatkową wzmianką o doliczeniu

podatku VAT jest sprzeczne z art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o cenach.

Równocześnie wymaga podkreślenia, iż z normatywnego charakteru niniejszej uchwały wynika konieczność formułowania jej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, że w jej treści nie mogą znaleźć się regulacje nie znajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia. Pogląd taki został wyrażony w uzasadnieniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1986 r. zgodnie z którym upoważnienie ustawowe podlega zawsze ścisłej, literalnej wykładni; domniemanie objęcia upoważnieniem materii w nim nie wymienionych w drodze, np. wykładni celowościowej nie może zasadniczo wchodzić w rachubę (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1986/1/1).

Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, przekroczenie delegacji wynikającej z powołanego przepisu art. 6 ust. 2 ustawy, kształtującego kompetencję rady gminy do podjęcia uchwały, stanowią postanowienia zawarte w § 2 ust. 2 oraz § 4 przedmiotowej uchwały.

W § 2 ust. 2 niniejszego aktu Rada określiła, co należy rozumieć przez selektywne zbieranie odpadów. Nadmienić należy, że powyższa regulacja winna być zawarta w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy uchwalonym na podstawie art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Natomiast w § 4 kwestionowanego aktu Rada określiła sposób ustalania wysokości opłat za usługi odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Z uwagi na przedstawione nieprawidłowości stwierdzenie nieważności kwestionowanej uchwały, w części wskazanej wyżej, jest w pełni uzasadnione i konieczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Czernichów;
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) aa.

Wojewoda Śląski

Zygmunt Łukaszczyk