

Uchwała nr 54/2016
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 20 lipca 2016 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Zgromadzenia Związku Gmin
Zagłębia Miedziowego nr VIII/57/16 z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie
ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 99 ust. 1a w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

§ 4 uchwały Zgromadzenia Związku Gmin Zagłębia Miedziowego nr VIII/57/16 z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności, z powodu istotnego naruszenia art. 6k ust. 1 pkt 2 i ust. 3 w związku z art. 6q ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016 r. poz. 250) oraz art. 76 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. — Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r. poz. 613, z późn. zm.), wobec zamieszczenia w nim regulacji dotyczących stwierdzenia nadpłaty w rozumieniu ustawy — Ordynacja podatkowa w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz zaliczenia tej nadpłaty na poczet bieżących zobowiązań.

Uzasadnienie

Uchwała Zgromadzenia Związku Gmin Zagłębia Miedziowego nr VIII/57/16 z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 1 lipca 2016 roku.

W § 1 przedmiotowej uchwały, powołując w jej podstawie prawnej m.in. art. 6k ust. 1 pkt 2 i ust. 3 w związku z art. 3 ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016 r. poz. 250) — zwanej dalej „u.u.c.p.” — oraz § 7 ust. 1 pkt 12 i ust. 2 pkt 1 Statutu Związku Gmin Zagłębia Miedziowego (Dz. Urz. Woj. Legn. z dnia 10 czerwca 1994 r. Nr 13, poz. 108 ze zm.), Zgromadzenie Związku Gmin Zagłębia Miedziowego ustaliło stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne — za pojemnik o określonej pojemności. W § 3 uchwały Zgromadzenie Związku postanowiło o utracie mocy uchwały Zgromadzenia Związku Gmin Zagłębia Miedziowego nr IV/32/15 z dnia 1 października 2015 r. w sprawie ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności, zmienionej uchwałą nr VI/46/16 z dnia 5 stycznia 2016 roku. W § 4 uchwały Zgromadzenie Związku zawarło następującą regulację: „Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi uiszczona według stawek ustalonych uchwałą nr IV/32/15 z dnia 01.10.2015 r. ze zmianami stanowi nadpłatę w rozumieniu ustawy Ordynacja podatkowa i zostanie zliczona na poczet bieżących zobowiązań.”. Zgodnie z § 5 uchwały, „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z mocą obowiązującą od 1 lutego 2016 r.”.

Badając zgodność z prawem wymienionej uchwały nr VIII/57/16 z dnia 22 czerwca 2016 r., Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Przepisami ustawowymi, zawierającymi upoważnienie dla zgromadzenia związku do uchwalenia aktu prawa miejscowego, jakim jest badana uchwała, są normy prawa określone w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a w szczególności art. 6k ust. 1 pkt 2 i ust. 3 w związku z art. 3 ust. 2a i art. 6c ust. 2 tej ustawy. Powołany art. 3 ust. 2a u.u.c.p. stanowi, że w razie wykonywania przez związek międzygminny zadań, o których mowa w ust. 2, określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy, w tym uchwalanie aktów prawa miejscowego, wykonują właściwe organy tego związku. W art. 6k ust. 1 pkt 2 i ust. 3 w związku z art. 6c ust. 2 u.u.c.p., rada gminy (odpowiednio zgromadzenie związku), w przypadku postanowienia o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, została upoważniona do ustalenia, w drodze uchwały, stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności, w tym określenia wyższych stawek tej opłaty, jeżeli odpady komunalne nie są w sposób selektywny zbierane i odbierane.

W § 1 uchwały nr VIII/57/16 Zgromadzenie Związku ustaliło stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, za jeden pojemnik o określonej pojemności, z odpadami komunalnymi zmieszany, jeżeli odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny, oraz wyższe stawki tej opłaty, jeżeli odpady nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny. Ustalone badaną uchwałą stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, za pojemnik o określonej pojemności, dla każdego wymienionego w uchwale pojemnika, są niższe od stawek tej opłaty określonych w uchwale Zgromadzenia Związku nr IV/32/15 z dnia 1 października 2015 r. w sprawie ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności, zmienionej uchwałą nr VI/46/16 z dnia 5 stycznia 2016 roku. Zgodnie z § 5 uchwały nr VIII/57/16, nowe, niższe stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności mają obowiązywać z mocą wsteczną od 1 lutego 2016 roku. Możliwość nadania wstecznej mocy obowiązującej aktowi normatywnemu przewiduje art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 296). W świetle orzecznictwa, w tym Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok z dnia 25 września 2000 r., sygn. akt K 26/99), oraz poglądów doktryny, zmniejszenie z mocą od 1 lutego 2016 r. obciążenia opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, nie narusza konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego.

Regulacja zawarta w § 4 badanej uchwały narusza natomiast w sposób istotny prawo, przekracza bowiem zakres upoważnienia ustawowego dla rady gminy (zgromadzenia związku) do stanowienia aktu prawa miejscowego w oparciu o dyspozycję art. 6k ust. 1 pkt 2 i ust. 3 u.u.c.p. Powołane przepisy nie upoważniają Zgromadzenia Związku do stanowienia w przedmiocie stwierdzenia, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi uiszczona na rzecz Związku po 1 lutego 2016 r. przez właściciela nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, według obowiązujących wówczas wyższych stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stanowi nadpłatę w rozumieniu ustawy — Ordynacja podatkowa, i zaliczenia tej nadpłaty na poczet bieżących zobowiązań.

Kolegium Izby zauważa, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zawiera uregulowania szczególne, także odnośnie trybu postępowania właściwych organów w przypadku uchwalenia nowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Stosownie do art. 6m ust. 2a u.u.c.p., w przypadku uchwalenia nowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wójt, burmistrz lub prezydent miasta (odpowiednio zarząd związku międzygminnego) zawiadamia właściciela nieruchomości o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wyliczonej jako iloczyn nowej stawki opłaty i danych podanych w deklaracji. W takim przypadku właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do złożenia nowej deklaracji i uiszcza opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości podanej w zawiadomieniu.

W art. 6q ust. 1 u.u.c.p. ustawodawca przesądził, że w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. — Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, a w przypadku przejęcia przez związek międzygminny zadań gminy, o których mowa w art. 3 ust. 2, w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, w zakresie opłat za gospo-

darowanie odpadami komunalnymi, które stanowią dochód związku międzygminnego — zarządowi związku międzygminnego.

W postępowaniu w sprawie stwierdzenia i rozliczenia nadpłaty w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi zastosowanie zatem mają przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. — Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r. poz. 613, z późn. zm.), w tym przepisy art. 72–80 w dziale III Zobowiązania podatkowe, w rozdziale 9 Nadpłata. Określone zasady postępowania, które nie mogą być modyfikowane zarówno przez organ podatkowy, jak i podatnika (także zobowiązanego do zapłaty opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi), wprowadza art. 76 § 1 ustawy — Ordynacja podatkowa. Zgodnie z tym przepisem, nadpłaty wraz z ich oprocentowaniem podlegają zaliczeniu z urzędu na poczet zaległości podatkowych wraz z odsetkami za zwłokę, odsetek za zwłokę od nieuregulowanych w terminie zaliczek na podatek, kosztów upomnienia oraz bieżących zobowiązań podatkowych, a w razie ich braku podlegają zwrotowi z urzędu, chyba że podatnik złoży wniosek o zaliczenie nadpłaty w całości lub w części na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych.

Zawarcie w akcie organu stanowiącego Związek Gmin Zagłębia Miedziowego przepisów, które wykraczają poza przyznaną temu organowi kompetencję uchwałodawczą, narusza zasadę legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a także art. 94 Konstytucji RP, w oparciu o który organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Organ wykonujący kompetencję zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać w granicach tego upoważnienia. Zgromadzenie Związku nie jest zatem uprawnione do regulowania bądź modyfikowania tego, co zostało określone przez ustawodawcę.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały lub jej części, przyjmuje się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podejmowanie uchwał bez podstawy prawnej lub z naruszeniem podstawy ich podjęcia, a także naruszenie przepisów prawa ustrojowego i przepisów prawa materialnego — przez wadliwą ich wykładnię lub błędne zastosowanie — oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97).

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Zgromadzeniu Związku Gmin Zagłębia Miedziowego przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus