

Uchwała Nr 214/2016
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie
z 6 września 2016 r.

w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego wobec części uchwały Rady Miasta Puław.

Na podstawie art. 61 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.) – w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) i z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 561) oraz na podstawie art. 86 i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie

uchwała, co następuje:

wszczyna się postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia nieważności § 3 i § 4 ust. 1 i 2 uchwały Nr XXV/248/16 Rady Miasta Puław z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie zarządzenia poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa, wyznaczenia inkasentów i określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso, z powodu istotnego naruszenia art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r., poz. 250) w związku z art. 94 pkt 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 z późn. zm.) oraz art. 47 § 4a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r., poz. 613 z późn. zm.).

U Z A S A D N I E N I E

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie, po zbadaniu doręczonej 31 sierpnia 2016 r. uchwały Rady Miasta Puław, o której mowa w sentencji, uznało, że została ona podjęta w części z istotnymi naruszeniami prawa.

Ocenianą uchwałą Rada Miasta Puław zarządziła pobór opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa (§ 1), wyznaczyła inkasentów – pracowników Zakładu Usług Komunalnych Sp. z o. o. (§ 2), powierzyła wyznaczonym inkasentom wykonywanie inkasa w ramach stosunku pracy z wpisaniem obowiązku pobierania opłat do zakresu czynności (§ 3), wyznaczyła terminy płatności dla inkasentów (§ 4 ust. 1 i 2) oraz określiła sposób przekazania zebranych opłat do organu podatkowego (§ 4 ust. 3).

O ile treść uchwały, dotycząca zagadnień określonych w § 1, § 2 i § 4 ust. 3 nie budzi zastrzeżeń prawnych organu nadzoru, to regulacje zawarte w § 3 i § 4 ust. 1 i 2, w ocenie Kolegium RIO w Lublinie, obarczone są istotnymi naruszeniami prawa.

Zgodnie z art. 61 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy, w drodze uchwały, może zarządzić pobór opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa oraz wyznaczyć inkasentów i określić wysokość wynagrodzenia za inkaso. Oznacza to, że delegacja ustawowa dopuszcza możliwość uregulowania trzech, następujących elementów:

- 1) zarządzenia poboru opłaty w drodze inkasa,
- 2) wyznaczenia inkasentów opłaty oraz
- 3) określenia ich wynagrodzenia.

W § 3 Rada Miasta Puławy powierzyła inkasentom dokonywanie inkasa w ramach stosunku pracy z wpisaniem obowiązku pobierania opłat do zakresu czynności pracowniczych inkasentów. Zapis ten wykracza poza delegację ustawową i pozostaje w sprzeczności z art. 94 pkt 2 Kodeksu pracy. Rada nie jest pracodawcą dla inkasentów i nie może rozstrzygać o tym, czy będą oni pobierać opłatę w ramach stosunku pracy, czy poza nim. Nie ma też prawa narzucić pracodawcy, Zakładowi Usług Komunalnych, obowiązku wpisania tych działań do zakresu czynności pracownika. Zakres czynności pracownika jest elementem umowy o pracę, którą zawierają pracodawca i pracownik, a przepisy prawa nie dają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego prawa do ingerowania w ich treść. Zgodnie z cytowanym przepisem Kodeksu pracy, to pracodawca jest obowiązany organizować pracę (pracownika) w sposób zapewniający pełne wykorzystanie czasu pracy. Wprawdzie rada gminy może nie określić wynagrodzenia za inkaso, ale nie może władczo wkraczać w kwestie niezastrzeżone do jej kompetencji. Wyznaczenie pracowników danego zakładu pracy, dla których rada nie jest pracodawcą, na inkasentów i nieprzyznanie im wynagrodzenia z tego tytułu, powinno spowodować ustalenie zakresu czynności pracowniczych pomiędzy pracownikami (inkasentami) a ich pracodawcą (Zakładem Usług Komunalnych Sp. z o. o.) w kwestii wpisania inkasa do obowiązków pracowniczych lub inkasowania poza godzinami pracy. Strony stosunku pracy powinny samodzielnie decydować o zakresie tego stosunku.

W § 4 ust. 1 kwestionowanej uchwały, Rada Miasta Puławy wyznaczyła termin płatności dla inkasentów do ostatniego dnia roboczego tygodnia, z tytułu opłat pobranych w danym tygodniu. Regulacja ta pozostaje w istotnej sprzeczności z art. 47 § 4a ustawy – Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym terminem płatności dla inkasentów jest dzień następujący po ostatnim dniu, w którym, zgodnie z przepisami prawa podatkowego, wpłata podatku powinna nastąpić, chyba że organ stanowiący właściwej jednostki samorządu terytorialnego wyznaczył termin późniejszy. Oznacza to, że ustawowym terminem płatności dla inkasenta jest następny dzień po dniu będącym ostatnim dniem płatności dla podatnika, a organ stanowiący może wyznaczyć inny termin płatności dla inkasenta. Może to być jednak termin późniejszy w stosunku do dnia następującego po terminie płatności ustalonym dla podatnika.

Zgodnie z § 1 ust. 1 uchwały Nr XXIV/240/16 Rady Miasta Puławy z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Lubel. z 2016 r., poz. 2894) opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (w mieście Puławy) uiszcza się miesięcznie, w terminie do 15. dnia każdego miesiąca, którego dotyczy obowiązek ponoszenia opłaty. Wobec takiego określenia terminu płatności tej opłaty, ustawowym terminem płatności dla inkasentów jest 16. dzień każdego miesiąca. Rada Miasta mogła wyznaczyć późniejszy termin płatności dla inkasentów w stosunku do tegoż 16. dnia każdego miesiąca, a nie do ostatniego dnia roboczego tygodnia. Takie uregulowanie narusza cytowany powyżej przepis Ordynacji podatkowej, a ponadto jest nieprecyzyjne i może (w efekcie) znacznie skracać ustawowy termin płatności dla inkasentów, podczas gdy rada ma jedynie prawo go wydłużyć. Jeżeli bowiem przykładowo, część podatników uiszcza opłatę inkasentom na początku miesiąca, np. w terminie do 8. dnia miesiąca, to zgodnie z kwestionowanym zapisem uchwały,

inkasenci będą zobligowani do wpłacenia organowi podatkowemu tych opłat w terminie do najbliższego piątku następującego po ich zainkasowaniu. Powoduje to nieuprawnione skrócenie ustawowego terminu płatności dla inkasentów, ponieważ zgodnie z Ordynacją podatkową mają oni na wpłatę opłat zebranych w przytoczonym terminie czas do 16. dnia miesiąca łącznie. Wyznaczony przez radę termin płatności dla inkasentów przypadałby zatem przed ustawowym terminem płatności. Do tworzenia regulacji dopuszczającej taką sytuację rada nie jest uprawniona.

W § 4 ust. 2 kwestionowanej uchwały, Rada Miasta Puławy wprowadziła regulację, zgodnie z którą jeżeli ostatni tydzień przypada na przełom miesięcy, inkasenci przekazują osobno pobraną kwotę opłaty za część tygodnia w dniu kończącym dany miesiąc i osobno za część tygodnia rozpoczynającego następny miesiąc. Zapis ten również narusza art. 47 § 4a ustawy – Ordynacja podatkowa, ponieważ zgodnie z jego cytowaną powyżej treścią organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ma prawo wyznaczyć tylko jeden późniejszy termin płatności inkasenta w stosunku do następnego dnia po terminie płatności podatnika. Określony sposób dokonywania wpłaty przewiduje zaś dwa terminy wpłaty, którym i tak nie wyznaczono związku czasowego z ustawowym terminem płatności dla inkasentów. A zatem i ta regulacja pozostaje w wyraźnej sprzeczności ze wskazanym wyżej przepisem Ordynacji podatkowej.

Biorąc pod uwagę przytoczoną powyżej argumentację należało wszcząć postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miasta Puławy, o której mowa w sentencji.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie informuje, że w toku postępowania nadzorczego Rada Miasta Puławy, w terminie do 19 września 2016 r., może złożyć na piśmie stosowne wyjaśnienie, bądź dodatkowe informacje, mające istotne znaczenie dla sprawy, może też – uznając przytoczone wyżej racje prawne – dostosować kwestionowaną uchwałę do przepisów prawa.

20 września 2016 r., o godz. 9:40 w siedzibie RIO w Lublinie, w sali posiedzeń Kolegium RIO, odbędzie się posiedzenie Kolegium RIO, na którym będzie rozpatrywana sprawa stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miasta Puławy. Upoważniony przedstawiciel Miasta ma prawo uczestniczenia w tym posiedzeniu i przedstawienia stanowiska w tej sprawie.

Wykonanie uchwały powierza się prezesowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie.

Otrzymują:

1. Rada Miasta Puławy,
2. Prezydent Miasta Puławy.