

III SA/Po 1677/13 - Wyrok

Data orzeczenia	2014-01-22
Data wpływu	2013-11-27
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
Sędziowie	Barbara Koś /przewodniczący sprawozdawca/ Marzenna Kosewska Walentyna Długaszewska
Symbol z opisem	6116 Podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbową oraz inne podatki i opłaty 6411 Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze
Hasła tematyczne	Czystość i porządek Opłaty administracyjne
Skarżony organ	Regionalna Izba Obrachunkowa
Treść wyniku	Oddalono skargi
Powołane przepisy	Dz.U. 2012 nr 0 poz 270; art. 111 par. 2, art. 151; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity. Dz.U. 2013 nr 0 poz 594; art. 9 ust. 1, art. 39 ust. 4; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - tekst jednolity. Dz.U. 2013 nr 0 poz 1399; art. 6q; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity. Dz.U. 2012 nr 0 poz 749; art. 143 par. 1;; Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa - tekst jednolity.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Barbara Koś (spr.) Sędziowie WSA Marzenna Kosewska WSA Walentyna Długaszewska Protokolant: st. sekr. sąd. Anna Piotrowska - Żył po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 22 stycznia 2014r. przy udziale sprawy ze skarg Rady Miasta na rozstrzygnięcia nadzorcze Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 21 sierpnia 2013r. nr [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z dnia 21 sierpnia 2013r. nr [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oddala skargi

Uzasadnienie

Zaskarżoną uchwałą nr 18/1050/2013 z dnia 21 sierpnia 2013 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594) stwierdziło nieważność uchwały Rady Miasta Gniezna nr XXXV/416/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego Kolegium RIO wskazało, że w zakwestionowanej uchwale Rada Miasta Gniezna, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 6 l ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dokonała zmian w uchwale nr XXVII/308/2012 Rady Miasta Gniezna z dnia 28 listopada 2012 r. w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2012 r. poz. 5826), stanowiąc, że: "§ 3 otrzymuje brzmienie: § 3. Opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi uiszcza się na rachunek bankowy URBIS Sp. z o. o. w Gnieźnie". W uzasadnieniu do przedmiotowej uchwały zapisano: "W związku z podpisaniem umowy pomiędzy Miastem Gniezno, reprezentowanym przez Prezydenta Miasta Gniezna a spółką Urbis Sp. z o. o. z siedzibą w Gnieźnie, reprezentowaną przez Prezesa

Spółki w sprawie powierzenia Spółce z o. o. Urbis wykonywania niektórych obowiązkowych zadań własnych gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Gniezna oraz w zakresie załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej obsługę finansowo - księgową prowadzi Spółka z o.o. Urbis, stąd opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi należy uiszczać na konto Spółki".

Następnie Kolegium RIO wskazało, że zgodnie z art. 6q ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej "u.c.p.g.") 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. Z powyższego wynika, że w sprawach dotyczących opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (która jest daniną publiczną) w charakterze organu podatkowego występuje wójt, który w kwestiach nieuregulowanych w u.c.p.g. stosuje Ordynację podatkową. Wójt (burmistrz lub prezydent miasta) jest jednocześnie organem egzekucyjnym - zgodnie z przepisem art. 6qa u.c.p.g. - uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Powracając do regulacji art. 6q, pod pojęciem "spraw dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi" rozumie się podejmowanie działań takich jak: przyjmowanie i weryfikowanie deklaracji śmieciowych; ustalanie, pobór i windykację opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym wydawanie decyzji administracyjnych. Czynności te co do zasady może wykonywać wójt (jako organ podatkowy), chyba że do poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina wyznaczyła inkasenta (co w przedmiotowej sprawie nie miało miejsca). Wykonywanie pozostałych zadań przez inne aniżeli wójt podmioty ograniczone jest przepisami ustawy - Ordynacja podatkowa. Zgodnie bowiem z art. 143 § 1 ww. ustawy organ podatkowy może upoważnić funkcjonariusza celnego lub pracownika kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu i w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń.

Z zapisów uchwały nr XXXV/416/2013 wynika, że Rada Miasta Gniezna powierzyła pobór opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi Spółce z o.o. Urbis. W ocenie Kolegium Izby, biorąc pod uwagę wskazane powyżej regulacje, należy uznać, że wykonywanie zadań z zakresu ustalenia, poboru i windykacji opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez inne niż wymienione w art. 143 Ordynacji podatkowej podmioty nie jest dopuszczalne. W konsekwencji Kolegium RIO stwierdziło, że zapisy kwestionowanej uchwały stanowiące, że opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi uiszcza się na rachunek bankowy URBIS Sp. z o. o. w Gnieźnie, tj. stanowiące o powierzeniu poboru przedmiotowej opłaty ww. Spółce naruszają w sposób istotny przepisy art. 61 w zw. z art. 6q ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 143 § 1 Ordynacji podatkowej, co stanowi istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały.

Z kolei zaskarżoną uchwałą nr 18/1051/2013 z dnia 21 sierpnia 2013 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594), stwierdziło nieważność postanowień uchwały Rady Miasta Gniezna nr XXXV/417/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w części w części dotyczącej wyrażenia zawartego w § 1 ust. 1 w brzmieniu: "zgodnie z Uchwałą Nr XXXV/416/2013 Rady Miasta w Gnieźnie w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na konto URBIS Sp. z o. o. w Gnieźnie".

W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia nadzorczego Kolegium RIO wskazało, że w zakwestionowanej uchwale Rada Miasta Gniezna, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 6n ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dokonała zmian w uchwale Nr XXVII/309/2012 Rady Miasta Gniezna z dnia 28 listopada 2012 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2012 r. poz. 5827), stanowiąc: "W objaśnieniach Załącznika nr 1 do uchwały, pkt 7. otrzymuje brzmienie: 1. Opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi należy uiszczać w terminach: 1) za okres od 1 stycznia do 31 marca - do dnia 15 marca, 2) za okres od 1 kwietnia do 30 czerwca - do dnia 15 czerwca, 3) za okres od 1 lipca do 30 września - do dnia 15 września, 4) za okres od 1 października do 31 grudnia - do dnia 15 grudnia - zgodnie z uchwałą Nr XXXV/416/2013 Rady Miasta w Gnieźnie w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na konto URBIS Sp. z o. o. w Gnieźnie." We wskazanej powyżej uchwale Nr XXXV/416/2013 Rada Miasta Gniezna postanowiła, że opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi uiszcza się na rachunek bankowy URBIS Sp. z o. o. w Gnieźnie, stanowiąc tym samym o powierzeniu poboru przedmiotowej opłaty ww. Spółce.

Następnie Kolegium RIO, powołując się na wyżej przytoczoną w rozstrzygnięciu nadzorczym nr 18/1050/2013 argumentację prawną dotyczącą braku możliwości powierzenia poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi podmiotowi nie wymienionemu w art. 143 § 1 Ordynacji podatkowej, stwierdziło, że przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz przepisy Ordynacji podatkowej należy traktować jako przepisy szczególne wobec przepisów art. 39 ustawy o samorządzie gminnym normujących sprawy z zakresu ogólnego postępowania administracyjnego. W związku z powyższym wykonywanie zadań z zakresu ustalania i poboru opłaty śmieciowej, a także przyjmowania i weryfikowania deklaracji o jej wysokości przez osoby niebędące pracownikami urzędu gminy, np. przez pracowników lub organy spółek komunalnych, z powołaniem się na przepisy art. 39 ustawy o samorządzie gminnym uznać należy za niedopuszczalne.

W konsekwencji Kolegium RIO stwierdziło, że zapisy kwestionowanej uchwały Rady Miasta Gniezna stanowiące, że opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi uiszcza się zgodnie z uchwałą nr XXXV/416/2013 Rady Miasta w Gnieźnie w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na konto URBIS Sp. z o. o. w Gnieźnie, tj. odwołujące się do postanowień o powierzeniu poboru przedmiotowej opłaty spółce komunalnej, naruszają w sposób istotny przepisy art. 6q ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. z art. 143 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa.

W skargach na powyższe rozstrzygnięcia nadzorcze Rada Miasta Gniezna wniosła o ich uchylenie. Zdaniem Skarżącej upoważnienie do podjęcia zakwestionowanych uchwał Rady Miasta Gniezna z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz w sprawie zmiany uchwały w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z jego brzmieniem do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1 cyt. ustawy. URBIS sp. z o.o. z siedzibą w Gnieźnie jako jednoosobowa spółka gminy – Miasta Gniezna mieści się w grupie podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zdaniem Skarżącej art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym nie pozostaje w kolizji z art. 143 § 1 Ordynacji podatkowej, lecz stanowi odrębną, samoistną i niezależną podstawę prawną powierzenia kompetencji do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, rozszerzając tym samym katalog podmiotów wskazanych w Ordynacji podatkowej.

Unormowanie zawarte w art. 143 § 1 Ordynacji podatkowej nie stanowi przepisu szczególnego względem regulacji zawartej w art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym i tym samym nie wyłącza jego zastosowania.

W odpowiedziach na skargi organ nadzoru wniósł o ich oddalenie, podtrzymując stanowisko i argumentację wyrażone w zaskarżonych rozstrzygnięciach nadzorczych.

Postanowieniem wydanym na rozprawie w dniu 22 stycznia 2014 r. Sąd na podstawie art. 111 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) połączył sprawy ze skarg na powyższe rozstrzygnięcia nadzorcze w celu ich łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje.

Skargi nie zasługiwały na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w sprawie o sygnaturze III SA/Po 1677/13 Rada Miasta Gniezna wniosła skargę na uchwałę Nr 18/1051/2013 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 21 sierpnia 2013 r., stwierdzającą nieważność uchwały Nr XXXV/417/2013 Rady Miasta Gniezna z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie zmiany uchwały (Nr XXVI 1/309/2012 z 28.11.2012 r.) w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Natomiast w sprawie o sygnaturze III SA/Po 1678/13 Rada Miasta Gniezna wniosła skargę na uchwałę Nr 18/1050/2013 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 21 sierpnia 2013 r., stwierdzającą nieważność uchwały Nr XXXV/416/2013 Rady Miasta Gniezna z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie zmiany uchwały (Nr XXVI 1/308/2012 z 28.11.2012 r.) w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W obu sprawach w zakwestionowanych przez organ nadzoru uchwałach zmieniających postanowiono, że opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi uiszcza się na rachunek bankowy URBIS sp. z o.o. w Gnieźnie. Postanowienia uchwały dotyczącej wzoru deklaracji są konsekwencją postanowień uchwały w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, mają charakter techniczny i wykonawczy względem postanowień tej drugiej uchwały. Obie sprawy ze skarg dotyczących różnych uchwał tego samego organu pozostają zatem ze sobą w związku faktycznym i prawnym, co spełnia przesłanki fakultatywnego połączenia obu spraw określone w art. 111 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.), zwanej dalej P.p.s.a.

Przystępując do merytorycznej oceny zaskarżonych rozstrzygnięć nadzorczych należy wskazać, że istota sporu pomiędzy stronami sprowadzała się do tego, czy organ nadzoru prawidłowo stwierdził, że skarżąca Rada Miasta Gniezna w sposób istotny naruszyła prawo, postanawiając w zakwestionowanych uchwałach zmieniających, że opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi uiszcza się na rachunek bankowy URBIS sp. z o.o. w Gnieźnie. Jako podstawę prawną tych uchwał Rada Miasta wskazała art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.), zwanej dalej u.s.g. Zgodnie z tym przepisem do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1. Zdaniem skarżącej Rady Miasta była ona uprawniona - w świetle tego przepisu - do podjęcia zakwestionowanych uchwał, ponieważ spółka URBIS sp. z o.o. mieści się w grupie podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1. u.s.g. Jest to bowiem jednoosobowa spółka gminy - Miasta Gniezna. Zdaniem Skarżącej powyższy przepis art. 39 ust. 4 u.s.g. stanowi przy tym odrębną samoistną

podstawę prawną powierzenia kompetencji do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej.

Kolegium RIO nie podzieliło tego stanowiska, a wydane rozstrzygnięcia nadzorcze należy, zdaniem Sądu, uznać za zgodne z prawem. Wskazać bowiem należy, że jak przyjmuje się w orzecznictwie sądowym, na podstawie powołanego art. 39 ust. 4 u.s.g. można ewentualnie przekazać kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych w określonych prawem przypadkach, lecz nie obejmuje to przekazania innej formy administracji publicznej. Ponadto stosownie do art. 6q ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399) 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. Z przepisu tego jednoznacznie wynika, że "w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi", a więc obejmujących przyjmowanie i weryfikowanie deklaracji, ustalanie, pobór i windykację opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym wydawanie decyzji administracyjnych, czynności te co do zasady może wykonywać wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że zleci to inkasentowi. Przepis art. 143 Ordynacji podatkowej, do której odsyła art. 6q ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, pozwala na udzielenie pracownikowi urzędu prawa do działania w imieniu organu w zakresie określonym w pełnomocnictwie. W § 1 stanowi, że organ podatkowy może upoważnić funkcjonariusza celnego lub pracownika kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu i w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń. Nie oznacza to zmiany właściwości organu. Pracownik działa tylko "z upoważnienia" organu podatkowego. Na podstawie art. 143 § 1 Ordynacji podatkowej dopuszczalne jest udzielenie pełnomocnictwa jedynie funkcjonariuszowi celnemu lub pracownikowi kierowanej jednostki organizacyjnej. Pod pojęciem "jednostki organizacyjnej" należy rozumieć urząd danego organu podatkowego, który udziela pełnomocnictwa. Zgodnie z art. 33 u.s.g. urzędem wójta/ burmistrza/prezydenta miasta jest urząd gminy/miejski/miasta.

Wbrew twierdzeniom Skarżącej art. 39 ust. 4 u.s.g. jest przepisem ogólnym, którego zastosowanie w obu sprawach jest wyłączone przez przepis szczególny, jakim jest art. 6q ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przekazanie organom gminy uprawnień organów podatkowych ze wskazaniem, że mają działać na podstawie Ordynacji podatkowej, zatem m. in. zgodnie z art. 143 § 1 Ordynacji oznacza, że przepis art. 39 ust. 4 u.s.g. nie ma zastosowania.

W świetle powyższego Kolegium RIO prawidłowo stwierdziło, że powierzenie przez Radę Miasta Gniezna poboru opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi spółce URBIS sp. z o.o. było niedopuszczalne, ponieważ nie znajdowało podstawy w obowiązujących przepisach prawnych. Stanowiło to tym samym istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności zakwestionowanych uchwał Rady Miasta.

Mając powyższe na uwadze, skargi jako bezzasadne należało oddalić, o czym Sąd orzekł jak w sentencji wyroku na podstawie art. 151 powołanej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.