

II SA/Kr 570/14 - Postanowienie

Data orzeczenia	2014-04-29
Data wpływu	2014-04-16
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie
Sędziowie	Paweł Darmoń /przewodniczący sprawozdawca/
Symbol z opisem	6135 Odpady 6401 Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Odrzucenie skargi
Skarżony organ	Burmistrz Miasta
Treść wyniku	odrzucono skargę
Powołane przepisy	Dz.U. 2012 nr 0 poz 270; art. 58 par. 1 pkt 6; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w składzie następującym: Przewodniczący: Sędzia WSA Paweł Darmoń po rozpoznaniu w dniu 29 kwietnia 2014 r. na posiedzeniu niejawnym sprawy ze skargi Wojewody Małopolskiego na uchwałę Rady Miasta Mszana Dolna z dnia 30 kwietnia 2013 r. nr XXXVII/249/2013 w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty postanawia odrzucić skargę.

Uzasadnienie

Wojewoda Małopolski działając jako organ nadzoru wniósł skargę na uchwałę Rady Miasta Mszana Dolna z dnia 30 kwietnia 2013 r. nr XXXVII/249/2013 w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty. W skardze wniósł o rozważenie ewentualnego odrzucenia skargi z uwagi na fakt, że istnieją wątpliwości co do zakresu nadzoru nad działalnością gminy polegającą na wydaniu zaskarżonej uchwały tzn. czy organem nadzoru w tej kwestii jest wojewoda, czy też regionalna izba obrachunkowa.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z dnia 14 marca 2012 r. poz. 270) - dalej określana jako "p.p.s.a." - kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. W myśl art. 93 ust. 1 powołanej ustawy po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Organy nadzoru nad gminami zostały określone w art. 171 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Również w art. 86 ustawy o samorządzie gminnym wskazano, że organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna

izba obrachunkowa.

Dla niniejszej sprawy istotne jest ustalenie zakresu pojęcia "sprawy finansowe", użytego w przytoczonych wyżej przepisach. Pozwoli to ustalić który organ - Wojewoda Małopolski czy Regionalna Izba Obrachunkowa - jest organem nadzoru w odniesieniu do zaskarżonej uchwały, a w konsekwencji który z nich jest legitymowany do wniesienia skargi na tę uchwałę.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 października 2013 r., sygn. II OSK 1706/13 (dostępnym w internetowej bazie orzeczeń sądów administracyjnych na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>) pojęcia "sprawy finansowe", o którym mowa w art. 171 ust. 2 Konstytucji RP oraz w art. 86 ustawy o samorządzie gminnym, nie można interpretować rozszerzająco (por. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2005 r. sygn. akt I SA/Bk 476/05). Skoro przepis art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wymienia kategorie uchwał podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, które podlegają badaniu przez izbę, to trzeba przyjąć, że tylko te uchwały podlegają kompetencji nadzorczej izby. (...)

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113) w zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach:

- 1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian;
- 2) budżetu i jego zmian;
- 3) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek;
- 4) zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 5) podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa;
- 6) absolutorium;
- 7) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

W komentarzu do art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ("Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy" pod red. Mirosława Steca, Wydawnictwo Oficyna, 2010) stwierdzono: "Definicji podatków i opłat lokalnych nie zawiera żaden akt prawny, także najważniejsza w tym zakresie u.p.o.l., w której unormowany jest podatek od nieruchomości, od środków transportowych oraz cztery opłaty: od posiadania psów, targowa, miejscowa i uzdrowska. Nie ma podstaw do twierdzenia, że podatki i opłaty lokalne, o których mowa w komentowanym przepisie, to tylko te, które są uregulowane w powołanej ustawie. Gdyby ustawodawca chciał ograniczyć kompetencje nadzorcze r.i.o. jedynie do świadczeń objętych ustawą o podatkach i opłatach lokalnych, wskazałby na tę ustawę bezpośrednio w tekście komentowanego przepisu.

Nie ma żadnych kłopotów z ustaleniem w literaturze katalogu świadczeń zaliczanych do "podatków i opłat lokalnych". O lokalności tych świadczeń decyduje przede wszystkim to, że zasilają one budżety lokalne i organy samorządowe mają wpływ na ich konstrukcję prawną. Sformułowane w doktrynie kryteria pozwalają w sposób precyzyjny ustalić katalog podatków i

opłat lokalnych, który znacznie wykracza poza świadczenia uregulowane w u.p.o.l.

Ustalając znaczenie pojęcia "podatki i opłaty lokalne" należy zwrócić uwagę, że występuje ono w art. 168 Konstytucji. Wynika z niego, że j.s.t. mają prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Analiza tego przepisu potwierdza przyjęte w doktrynie rozumienie "podatków i opłat lokalnych". Na tej podstawie można przyjąć, że do tej grupy świadczeń należy zaliczyć te, które spełniają dwa kryteria:

- 1) stanowią dochód budżetu samorządowego,
- 2) jednostka samorządowa ma wpływ na ich konstrukcję prawną".

Odnosząc te rozważania do niniejszej sprawy należy dojść do wniosku, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi opłatę lokalną w rozumieniu art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Zgodnie z art. 6r. ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.) opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy. Zgodnie zaś z art. 6k i 6l powołanej ustawy dokonanie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustalanie stawki takiej opłaty, jak również ustalanie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi należy do rady gminy.

Art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych zastrzega do właściwości nadzorczej regionalnej izby obrachunkowej sprawy tylko takich podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa. Również ten warunek jest w niniejszej sprawie spełniony, bowiem zgodnie z art. 6q ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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.

Warto w tym miejscu przytoczyć fragment uzasadnienia powołanego już wcześniej wyroku NSA o sygn. II OSK 1706/13, w którym rozważano między innymi, czy uchwała w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest sprawą finansową. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził: "Należy zgodzić się z Sądem pierwszej instancji, że wprowadzie do przedmiotowych opłat stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej, to jednak nie przesądza to o tym, że sprawy dotyczące deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, są sprawami, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Samo złożenie deklaracji ani nie powoduje powstania obowiązku ponoszenia opłaty, ani nie kształtuje jej wysokości. Obowiązek ponoszenia opłaty powstaje bowiem ex lege".

W niniejszej sprawie przedmiotem skargi nie jest uchwała dotycząca wzoru deklaracji, lecz uchwała w sprawie wyboru metody ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Taka uchwała niewątpliwie kształtuje wysokość opłaty, a zatem powinna mieścić się w zakresie zastosowania art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Reasumując w niniejszej sprawie należało dojść do wniosku, że zaskarżona uchwała jest uchwałą podjętą w sprawie finansowej, a co za tym idzie kompetencje nadzorcze w tym zakresie należą do regionalnej izby obrachunkowej, a nie do wojewody. Z tego względu skarga Wojewody Małopolskiego działającego, jako organ nadzoru podlegała odrzuceniu, jako niedopuszczalna - na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a.

