

I SA/Gd 1256/14 - Wyrok

Data orzeczenia	2014-11-14
Data wpływu	2014-10-07
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku
Sędziowie	Irena Wesołowska Krzysztof Przasnyski /sprawozdawca/ Zbigniew Romała /przewodniczący/
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
Skarżony organ	Regionalna Izba Obrachunkowa
Treść wyniku	Oddalono skargę
Powołane przepisy	Dz.U. 2012 nr 0 poz 391; art. 6 j ust. 2a; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia NSA Zbigniew Romała, Sędziowie Sędzia WSA Krzysztof Przasnyski (spr.), Sędzia WSA Irena Wesołowska, Protokolant Starszy Sekretarz Sądowy Monika Fabińska, po rozpoznaniu w Wydziale I na rozprawie w dniu 14 listopada 2014 r. sprawy ze skargi Gminy na uchwałę Regionalnej Izby Obrachunkowej w z dnia 24 lipca 2014 r. nr [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki opłat oddala skargę.

Uzasadnienie

Zaskarżoną uchwałą z dnia 24 lipca 2014 r. nr [...] Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej stwierdziło nieważność uchwały Rady Gminy z dnia 17 czerwca 2014 r. nr [...] w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki opłaty, z powodu istotnego naruszenia art. 6j ust. 2a w zw. z art.6 k ust.4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.).

W uzasadnieniu powyższej uchwały organ nadzoru wyjaśnił, że zgodnie z treścią art. 6k ust.4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy, określając warunki opłat zgodnie z metodą, o której mowa w art. 6j ust.1 i ust.2, może różnicować stawki opłat, wprowadzać zwolnienia przedmiotowe, ustanawiać dopłaty dla właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust.1, spełniających ustalone przez nią kryteria lub określić szczegółowe zasady ustalania tych opłat, jednak nie jest uprawniona do różnicowania stawek opłat na mieszkańca według jego wieku, jak uczyniono to w § 2 ust. 1 kwestionowanej uchwały Rady Gminy. Według organu, przepis art. 6k ust.4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia rady gminy do ustalenia dodatkowych kryteriów różnicowania opłat, aniżeli, te które wynikają z art. 6j ust.2a ww. ustawy. Różnicowanie stawek opłat według takich dodatkowych kryteriów nie mieści się w granicach delegacji ustawowej przewidzianej w art. 6j ust.2a w zw. z art. 6k ust.4 ww. ustawy. Ponadto Kolegium uznało, iż nieuprawnione było ustalenie w § 2 ust. 3 badanej uchwały Rady Gminy obowiązku przekładania zaświadczeń o kontynuowaniu nauki przez dziecko powyżej 18 roku życia.

W związku z tym, że pozostawienie w obrocie prawnym pozostałych zapisów badanej uchwały nie zapewnia prawidłowego funkcjonowania w gminie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, Kolegium postanowiło orzec nieważność całej badanej uchwały Rady Gminy.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku Gmina zarzuciła opisaną

wyżej uchwale organu nadzoru naruszenie:

1. art. 6j ust. 1 pkt 1 i ust.2a, art. 6k ust.1 pkt 1 oraz ust.3 i ust.4, art. 6n ust.1 pkt i ust.2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, polegające na orzeczeniu o nieważności uchwały podjętej zgodnie z prawem,

2.art.107 §1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.), w skrócie k.p.a., w zw. z art. 91 ust.5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) w zw. z art. 18 a ust.3 i ust.4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm.), polegające na niewskazaniu w treści rozstrzygnięcia nadzorczego imion, nazwisk i stanowisk służbowych osób biorących udział w jego wydaniu,

3. art. 10 § 1 i art. 61 § 4 k.p.a. w zw. z art. 91 ust. 5 o samorządzie gminnym w zw. z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, polegające na niezawiadomieniu Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego, niezawiadomieniu o posiedzeniu kolegium RIO i uniemożliwieniu w ten sposób Gminie udziału w postępowaniu i przedstawienie swojego stanowiska.

Z uwagi na powyższe strona skarżąca wniosła o uchylenie rozstrzygnięcia organu nadzoru oraz zasądzenie kosztów postępowania od strony przeciwnej, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Uzasadniając wnioski i zarzuty skargi, strona skarżąca podkreśliła, że stanowisko Kolegium RIO nie jest konsekwentne i obiektywne, albowiem w stosunku do różnych gmin organ ten stosuje odmienne kryteria oceny przekładanych uchwał. Skarżąca wskazała, że uchwała zakwestionowana przez Kolegium RIO jest powtórzeniem rozwiązań przyjętych i niezakwestionowanych przez Kolegium w uchwale Rady Gminy W. nr [...] z dnia 12 marca 2014 r., zmieniającej uchwałę nr [...] Rady Gminy W. z dnia 6 marca 2013 r. w sprawie wyrobu metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty. W uchwale tej dokonano zróżnicowania stawki opłaty w zależności od wieku jako dodatkowego kryterium. Takie zróżnicowanie ma także odzwierciedlenie we wzorze deklaracji, zatwierdzonej uchwałą Rady Gminy W.

Niezależnie od powyższego skarżąca podniosła, że ustawodawca, dokonując zmian w ustawie na podstawie ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach, umożliwił radzie gminy wybór więcej niż jednej metody ustalenia opłaty na terenie gminy. Ponadto poprzez dodanie art. 6k ust.4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, pozwolono radzie gminy na różnicowanie stawek opłaty w sytuacji określenia warunków opłat zgodnie z metodą, o której mowa w art. 6j ust.1 i 2 oraz art. 6j ust.2a ww. ustawy.

Ponadto, zdaniem skarżącej, art. 6n ust.2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zezwala radzie gminy określić wykaz dokumentów, potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zatem gmina jest uprawniona do otrzymania zaświadczenia o kontynuowaniu nauki przez osobę powyżej 18 roku życia.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 107 § 1 k.p.a. w zw. z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, skarżąca wskazała, że przepisy te nakazują umieszczenie w treści rozstrzygnięcia nadzorczego imion, nazwisk i podpisów z podaniem stanowiska służbowego osób biorących udział w jego wydaniu. Wyjątek zawiera art. 18a ust. 4 ustawy o regionalnych izbach

obrachunkowych, zgodnie z którym uchwały kolegium RIO podpisuje osoba przewodnicząca w jego posiedzeniu. Wyjątek ten dotyczy tylko podpisania uchwały, nie wyłącza zaś obowiązku wskazania imion i nazwisk osób biorących udział w wydaniu uchwały.

Skarżąca zarzuciła, że organ nadzoru nie umożliwił jej jakiegokolwiek udziału w postępowaniu nadzorczym, nie zawiadomił o wszczęciu postępowania, nie dał możliwości zajęcia stanowiska ani nie umożliwił udziału w posiedzeniu kolegium.

Końcowo strona skarżąca zaznaczyła, że w wyroku z dnia 28 listopada 2013 r. sygn. akt K 17/12 Trybunał Konstytucyjny potwierdził kompetencje rady gminy do wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jak i wskazania stawki takiej opłaty.

Do skargi załączono uchwałę Rady Gminy W. z dnia 12 marca 2014 r. nr [...], zmieniającą uchwałę nr [...] Rady Gminy W. z dnia 6 marca 2013 r.

W odpowiedzi na skargę Regionalna Izba Obrachunkowa wniosła o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny Gdańsku zważył, co następuje :

Skarga nie zasługiwała na uwzględnienie. Zdaniem Sądu, zaskarżony akt nadzoru jest zgodny z prawem, ponieważ stwierdza nieważność uchwały organu stanowiącego gminy w istotny sposób naruszającej prawo.

Sedno sporu pomiędzy stronami niniejszego postępowania dotyczy możliwości sformułowania w treści uchwały Rady Gminy z dnia 17 czerwca 2014 r. nr [...], dodatkowych kryteriów różnicowania stawek opłat, aniżeli te, które wynikają *expressis verbis* z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ww. ustawy utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (art. 6c ust. 1 ww. ustawy). Właściciele nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, są obowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6h ww. ustawy).

Stosownie do art. 6j ust. 1, 2 i 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w przypadku nieruchomości zamieszkałych przez mieszkańców, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn: liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość lub ilości zużytej wody z danej nieruchomości, lub powierzchni lokalu mieszkalnego – oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1. W przypadku nieruchomości zamieszkałej przez mieszkańców, o której mowa w art. 6c ust. 1, rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego. Rada gminy może zróżnicować stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy.

Według art. 6k ust. 1 i 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy dokona w drodze uchwały wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustali stawkę takiej opłaty. Ustawa dopuszcza przy tym stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy. Rada gminy powinna również ustalić stawkę opłaty za pojemnik o określonej pojemności. Określając warunki opłat zgodnie z określoną metodą z art. 6j ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy może różnicować stawki opłat,

wprowadzać zwolnienia przedmiotowe, ustanawiać dopłaty dla właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1, spełniających ustalone przez nią kryteria lub określić szczegółowo zasady ustalania tych opłat.

Jak wynika z przytoczonych przepisów prawnych gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, zaś właściciele takich nieruchomości są obowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Opłata stanowi iloczyn stawki i parametru wynikającego z metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Parametry zostały określone w ustawie. Należą do nich: liczba mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, ilość zużytej wody z danej nieruchomości, powierzchnia lokalu mieszkalnego, gospodarstwo domowe. Rada gminy w drodze uchwały dokonuje wyboru metody ustalenia opłaty spośród metod wyżej wymienionych i ustala stawkę opłaty. Stawki mogą zostać zróżnicowane w zależności od: powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, rodzaju zabudowy. Poza zróżnicowaniem stawek rada gminy jest także uprawniona do wprowadzenia zwolnień przedmiotowych; ustanowienia dopłat dla właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, spełniający ustalone przez nią kryteria; szczegółowego określenia zasad ustalania opłat.

Wymaga wyjaśnienia, że uchwała jako akt prawa miejscowego, jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa o ograniczonym zasięgu terytorialnym (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Zajmuje on określone miejsce w systemie źródeł prawa, który w Polsce zbudowany jest hierarchicznie. Najważniejszym źródłem prawa jest Konstytucja, następnie ratyfikowane umowy międzynarodowe i ustawy. Wszystkie zaś akty wykonawcze (rozporządzenia, akty prawa miejscowego), jako akty normatywne niższego rzędu, winny być zgodne ze wskazanymi aktami prawnymi wyższego rzędu. Wykonawczy charakter aktu prawa miejscowego oraz zasada prymatu nad nim ustawy w hierarchii źródeł prawa, obligują organ realizujący ustawową normę kompetencyjną w zakresie tworzenia aktu prawa miejscowego do wydawania tych aktów wyłącznie w granicach upoważnienia ustawowego, celem uszczegółowienia zapisów ustawowych. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 1183/10, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 lutego 2013 r. sygn. akt IV SA/Wr 715/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl).

Przenosząc powyższe na grunt rozpoznawanej sprawy, na aprobatę zasługuje stanowisko Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej, że przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie przewidują możliwości różnicowania stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi według cech wyróżniających mieszkańców danej miejscowości, takich jak: wiek, płeć, sytuacja bytowa. Różnicowanie stawek opłat według takich dodatkowych kryteriów nie mieści się w granicach delegacji ustawowej przewidzianej w art. 6j ust. 2a ww. ustawy. Ponadto wbrew twierdzeniom strony skarżącej, art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie może stanowić samoistnej podstawy do wprowadzania odmiennych od ustawowych kryteriów różnicowana opłat.

Stwierdzić należy, że wskazane przepisy należy odczytywać łącznie – według dyrektyw płynących z ich wykładni systemowej wewnętrznej. W konsekwencji trzeba przyjąć, że przepis art. 6k ust. 4 analizowanej ustawy, poprzez zwrot: "(...) może różnicować stawki", znajduje uszczegółowienie w art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który ustanawia dopuszczalne kryteria różnicowania stawek opłat. Do kryteriów tych należą: powierzchnia lokalu mieszkalnego, liczba mieszkańców zamieszkujących nieruchomość,

odbieranie odpadów z terenów wiejskich lub miejskich oraz rodzaj zabudowy. Natomiast strona skarżąca dokonała dalszego zróżnicowania stawek opłat, przyjmując bardziej szczegółowe kryteria, aniżeli zezwala na to wskazany przepis ustawy. Otóż, Rada Gminy zróżnicowała stawki opłat – w obrębie wybranej metody – w zależności od kategorii mieszkańców (dzieci), ich wieku (18 lat i 25 lat) oraz sytuacji (kontynuowanie nauki). Tym samym strona wykroczyła poza wyraźne ramy upoważnienia ustawowego, ukształtowanego w art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Niewątpliwie zabieg ten był rezultatem dokonanej przez stronę skarżącą wykładni rozszerzającej, która w realiach niniejszej sprawy była niedopuszczalna.

W związku z powyższym zasadnie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej stwierdziło, że przepisy uchwały Rady Gminy w sposób istotny naruszają art. 6j ust. 2a w zw. z art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co skutkuje nieważnością takich regulacji.

Nawiązując do argumentacji skarżącej, według której art. 6n ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważnia gminę do otrzymania zaświadczenia o kontynuowaniu nauki przez osobę powyżej 18 wieku, wskazać należy, iż przepis ten ma zastosowanie wyłącznie w przypadku podejmowania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały w sprawie wzoru deklaracji. Jednocześnie Sąd zauważa, że skoro rada gminy nie jest uprawniona do ustalenia odmiennych stawek ze względu na sytuację prawną, czy bytową mieszkańców, to nie jest również uprawniona do żądania składania jakichkolwiek dokumentów, potwierdzających takie okoliczności, w szczególności zaświadczenia o kontynuowaniu nauki przez osobę powyżej 18 wieku.

Wbrew zarzutom skarżącej, powyższej oceny nie zmienia wyrok Trybunału Konstytucyjnego dnia 28 listopada 2013 r. sygn. akt K 17/12 (Dz. U. z dnia 19 grudnia 2013 r., poz. 1593), który orzekł, że:

1. Art. 6d ust. 1 i art. 6 e ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391 i 951 oraz z 2013 r. poz. 21, 228 i 888) są zgodne z art. 2 oraz z art. 16 ust. 2 zdanie drugie w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 6h i art. 6m ust. 1 w związku z art. 6c ustawy powołanej w punkcie 1 są zgodne z art. 2 Konstytucji.

3. Art. 6h i art. 6m ust. 1 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy powołanej

w punkcie 1 są zgodne z art. 2 Konstytucji.

4. Art. 6h i art. 6m ust. 1 w związku z art. 2 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 są zgodne z art. 2 Konstytucji.

5. Art. 6k ust. 1 i 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie przewiduje maksymalnej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jest niezgodny z art. 84 i art. 217 Konstytucji.

6. Art. 6k ust. 3 i art. 6j ust. 2a ustawy powołanej w punkcie 1, są zgodne z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji.

7. Art. 6k ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim upoważnia radę gminy do wprowadzenia zwolnienia przedmiotowego, jest niezgodny z art. 168 w związku z art. 217

Konstytucji.

8. Art. 6k ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim upoważnia radę gminy do ustanowienia dopłat dla właścicieli nieruchomości, jest niezgodny z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji.

9. Art. 6l ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji.

Niezgodne z Konstytucją RP są zatem przepisy wymienione powyżej - w zakresie tam wskazanym, które nie mają wpływu na rozstrzygnięcie przedmiotowej sprawy.

Skarżąca akcentowała, że Rada Gminy W. podjęła uchwałę o tożsamej treści co Rada Gminy, lecz organ nadzoru nie zakwestionował jej postanowień.

Odnosząc się do tego zarzutu zauważyć należy, że obowiązek rozstrzygnięcia sprawy przez sąd administracyjny w granicach sprawy, wyznaczonej przedmiotem zaskarżenia wynika z art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2012, poz. 270 ze zm.), zwanej dalej "p.p.s.a.". Przepis ten stanowi, że sąd rozstrzyga w granicach sprawy nie będąc związanym zarzutami i wnioskami skargi. Określenie "w granicach sprawy" oznacza, że sąd zobligowany jest do rozstrzygnięcia wyłącznie w sprawie administracyjnej, której dotyczy skarga.

Jak podkreśla się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, sąd administracyjny nie jest uprawniony do zmiany przedmiotu zaskarżenia określonego przez stronę. Wskazanie przez stronę zaskarżonego aktu i organu, którego działania skarga dotyczy - wobec wiążącej sąd zasady skargowości - jest dla sądu wiążące (por. postanowienie NSA z dnia 30 września 2010 r., sygn. akt I OSK 1523/10, zbiór Lex nr 741558; postanowienie NSA z dnia 4 lipca 2012 r., II GSK 1051/12).

Obowiązek rozstrzygnięcia w granicach sprawy oznacza konieczność rozpoznania całej sprawy bez przekraczania jej granic, co nie może być rozumiane jako samoistne wyznaczanie przez Sąd przedmiotu zaskarżenia w sprzeczności z zakresem zaskarżenia wskazanym w skardze. Jak podkreślono już w orzecznictwie NSA, rozstrzygnięcie "w granicach danej sprawy" oznacza, że sąd nie może uczynić przedmiotem rozpoznania legalności innej sprawy administracyjnej niż ta, w której wniesiono skargę" (wyrok NSA z dnia 6 września 2012 r., II FSK 168/11, LEX nr 1223815).

W związku z powyższym podnoszona przez skarżącą okoliczność, iż Rada Gminy W. podjęła uchwałę o tożsamej treści co Rada Gminy, lecz organ nadzoru nie zakwestionował jej postanowień, nie mogła mieć wpływu na wynik badanej sprawy.

W ocenie Sądu, na uwzględnienie nie zasługują również pozostałe zarzuty podniesione w skardze.

W odniesieniu do zarzutu niewskazania w treści rozstrzygnięcia nadzorczego imion, nazwisk i stanowisk służbowych osób biorących w jego wydaniu, zauważyć trzeba, że przepis art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym stanowi wyłącznie o odpowiednim stosowaniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, co oznacza że stosowanie tych przepisów będzie następować zazwyczaj nie wprost, ale z pewną modyfikacją, w niektórych zaś przypadkach nie będą one mogły zostać zastosowane w ogóle. Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych w sposób szczegółowy reguluje procedurę podejmowania uchwał

przez kolegium regionalnej izby obrachunkowej, w tym obowiązek sporządzenia protokołu z posiedzenia kolegium (art. 18a ust. 5) oraz podpisania uchwały kolegium jedynie przez osobę przewodniczącą w jego posiedzeniu (art. 18 a ust.4). Stosowanie art. 107 § 1 k.p.a. we wskazanym zakresie jest zatem wyłączone.

W zakresie zarzutu niezawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego, o posiedzeniu kolegium RIO oraz uniemożliwienia udziału w postępowaniu i przedstawienia swojego stanowiska, należy odwołać się do treści art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w myśl którego w posiedzeniu kolegium izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel jednostki samorządu terytorialnego, którego sprawa jest rozpatrywana. Jednostka samorządu ma zatem zagwarantowane prawo uczestniczenia w posiedzeniu. Z uprawnieniem tym wiąże się obowiązek skutecznego powiadomienia jednostki samorządu terytorialnego przez Regionalną Izbę Obrachunkową o terminie planowanego posiedzenia, tak aby jej przedstawiciel mógł skutecznie wziąć w nim udział i wypowiedzieć się w przedmiocie rozpatrywanej sprawy. Powyższy przepis nie zawiera jednak unormowań dających odpowiedzi na pytanie, w jakim trybie owe zawiadomienie powinno nastąpić. Przepis art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym daje możliwość odpowiedniego zastosowania w tej sytuacji przepisów k.p.a. Kodeks postępowania administracyjnego zawiera dwie, wyrażone w art. 10, istotne dla postępowania zasady, mianowicie regułę czynnego udziału stron w postępowaniu oraz regułę wysłuchania stron. Zgodnie z nimi organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Odstąpienie od zapewnienia stronie takiego udziału w postępowaniu możliwe jest wyłącznie w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną (art. 10 § 2 k.p.a.).

Prawo skarżącej do wzięcia udziału w posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej oraz konieczność jej prawidłowego zawiadomienia są bezsporne, co zresztą nie jest kwestionowane w sprawie. Nie zaszyły również przesłanki dające organowi nadzoru prawo odstąpienia od zapewnienia stronie udziału w postępowaniu. Zatem dalszego wyjaśnienia wymagała kwestia prawidłowości zawiadomienia.

Analiza obowiązujących przepisów, dających stronie prawo wzięcia udziału w toczącym się postępowaniu, prowadzi do wniosku, że przepisy te milczą w zakresie sposobu powiadamiania stron postępowania. W tej sytuacji wybór sposobu zawiadamiania stron należy przyznać Prezesowi właściwej RIO. Wybrany sposób zawiadamiania musi jednak, jak wspomniano wyżej, gwarantować stronie czynny udział w postępowaniu, nie może być zatem dowolny.

W zaistniałym stanie faktycznym RIO przesłanym drogą elektroniczną pismem z dnia 25 maja 2006 r., poinformowała podmioty objęte jej nadzorem o sposobie, w jaki będą one zawiadamiane o posiedzeniach Kolegium oraz rozpatrywanych na nich uchwałach i zarządzeniach. Informacje te miały być publikowane na stronie www.bip.gdansk.rio.gov.pl w kategorii Działalność Izby - Posiedzenia Kolegium z tygodniowym wyprzedzeniem. Termin posiedzenia, na którym zbadano przedmiotową uchwałę został opublikowany na stronie BIP Izby w dniu 15 lipca 2014 r. Skarżąca miała zatem sposobność dowiedzenia się o wyznaczonym terminie i przygotowania się do wzięcia udziału w zaplanowanym posiedzeniu Kolegium.

Podkreślić przy tym trzeba, że sposób powiadamiania drogą elektroniczną funkcjonuje od kilku lat, zatem nieuzasadnione jest powoływanie się skarżącej na brak należytego zawiadomienia jej o posiedzeniu Kolegium RIO.

Mając na uwadze powyższe, skoro zaskarżona uchwała została wydana zgodnie z obowiązującym prawem, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, na podstawie art. 151 p.p.s.a., oddalił skargę.