

# REFERATY

**dr hab. Tomasz Wołowicz**, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie,  
zastępca Burmistrza Krynicy-Zdroju

**dr Dariusz Reško**, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University w Nowym Sączu,  
Burmistrz Krynicy-Zdroju

## Możliwości przekazania spółce komunalnej kompetencji burmistrza do ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

### Streszczenie

Od 2013 do 2016 roku wiele rad gminy podjęło uchwały na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.)<sup>1</sup> upoważniające - najczęściej - spółki komunalne do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi. W ostatnim czasie w orzecznictwie

sądów administracyjnych pojawiać zaczęły się jednak rozbieżności dotyczące dopuszczalności przekazywania na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do określenia w drodze decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 60 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej: u.u.c.p)<sup>2</sup> wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250 ze zm.).

**Słowa kluczowe:** decyzja administracyjna, gospodarka komunalna, opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

## Summary

From 2013 to 2016, many municipal councils passed resolutions pursuant to art. 39 paragraph. 4 of the Law on Local Self-Government to the utility companies to handle individual cases in the field of public administration concerning the management of municipal waste. Recently, the case law of the administrative courts began to appear discrepancies regarding the admissibility of the transfer on the basis of Article. 39 paragraph. 4 u.s.g. the competence of the mayor to determine by administrative decision referred to in Article. 60 paragraph. 1 of the Act on maintaining cleanliness and order in municipalities the fee for municipal waste management.

**Keywords:** administrative decision, public utilities, fees for municipal waste management

## Wprowadzenie

Zasadniczy problem interpretacyjny wiąże się z odpowiedzią na pytanie, czy na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. rada gminy może upoważnić organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1 u.s.g. do załatwiania spraw dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, czy też przepis art. 6q ust. 1 ustawy

o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej: u.u.c.p)<sup>3</sup> w związku z art. 143 § 1 ustawy – Ordynacja podatkowa (dalej: O.p)<sup>4</sup> stoi na przeszkodzie do podjęcia przez radę gminy stosowanej uchwały o udzieleniu takiego upoważnienia. Wydaje się, iż w sprawach opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi przepis art. 6q ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wyłącza stosowanie przepisu art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym<sup>5</sup>.

## Powierzenie przez radę gminy wydawania decyzji administracyjnych spółce komunalnej

W orzecznictwie sądów administracyjnych występuje rozbieżność na tle stosowania przepisów u.u.c.p. i kwestii powierzenia przez radę gminy czynności związanych z wydawaniem decyzji określających opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi innym podmiotom niż wójt, burmistrz (prezydent miasta). Wątpliwości budzi zwłaszcza kwestia wzajemnej relacji przepisu art. 143 Ordynacji podatkowej<sup>6</sup> i art. 39 ust. 4 u.s.g.<sup>7</sup> na gruncie przepisów u.u.c.p. Według pierwszego z poglądów podjęcie przez radę gminy,

3 Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250 ze zm.).

4 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.).

5 Por. uchwała NSA z dnia 19 grudnia 2016 r., sygn. akt II FPS 3/16.

6 Art. 143 § 1. 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.

7 Art. 39 ust. 4. 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.

na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g., uchwały o powierzeniu załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w sprawach określonych w u.u.c.p. spółkom komunalnym nie narusza przepisów Ordynacji podatkowej. Jednocześnie prezentowany jest także odmienny pogląd, zgodnie z którym rada gminy nie może przekazać kompetencji do załatwiania czynności związanych z opłatami za gospodarowanie odpadami komunalnymi podmiotom zewnętrznym. W konsekwencji, zawarte w art. 6q ust. 1 u.u.c.p. odesłanie do przepisów Ordynacji podatkowej oznacza, że jest to regulacja szczególna w stosunku do ogólnej normy zawartej art. 39 ust. 4 u.s.g. W pierwszym nurcie orzeczniczym uznaje się za dopuszczalne przekazanie (na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g.) kompetencji wójta, burmistrza (prezydenta miasta) do określania w drodze decyzji wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a więc załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej prowadzonej na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej, podmiotowi zewnętrznemu, jakim jest np. spółka komunalna<sup>8</sup>.

W wyroku NSA z dnia 26 listopada 2013 r., Sąd sformułował tezę, że art. 39 ust. 4 u.s.g. stanowi podstawę do przekazania przez radę gminy podmiotowi zewnętrznemu kompetencji do wydawania aktów oraz podejmowania wszelkich czynności o charakterze publicznoprawnym, w tym prowadzących do ustalenia (lub odmowy ustalenia), stwierdze-

nia (lub odmowy stwierdzenia), czy też potwierdzenia (lub odmowy potwierdzenia) uprawnienia lub obowiązków określonych przepisami prawa administracyjnego. Okoliczność, że podejmowane czynności, posiadając niewątpliwie charakter indywidualny, nie muszą wszystkie prowadzić do wydania decyzji, nie może prowadzić do zawężenia możliwej delegacji uprawnienia organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego do władczego działania.

Z kolei w wyroku z dnia 24 lutego 2015 r., Sąd<sup>9</sup> przyjął, że przepis art. 39 ust. 4 u.s.g. stanowi o szczególnej kompetencji organu stanowiącego gminy, pozwalającej na przyznanie uprawnień przypisanych ustawowym organom gminy, podmiotom niemającym z woli ustawodawcy uprawnień orzeczniczych. Powyższego wniosku nie podważają reguły zawarte w art. 143 § 1 Ordynacji podatkowej, dotyczące wewnętrznej organizacji pracy upoważnionego organu, w tym możliwości delegowania wewnętrznego w ramach podległej jednostki organizacyjnej (urzędu). Sąd uznał, że przepis art. 39 ust. 4 u.s.g., przy uwzględnieniu odesłania zawartego w art. 6q ust. 1 u.u.c.p., pozwala organowi stanowiącemu gminy na dokonanie przeniesienia kompetencji organu wykonawczego związanych z załatwianiem spraw indywidualnych nie tylko w formie decyzji, ale także innych aktów i czynności zmierzających do załatwiania spraw indywidualnych (m.in.

<sup>8</sup> Np. wyrok NSA z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 2409/13.

<sup>9</sup> Por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 2289/14.

czynności materialno-technicznych, sprawozdawczych i kontrolnych), określonych przepisami Ordynacji podatkowej, które wiązać się będą z wykonywaniem zadań związanych z szeroko rozumianymi sprawami opłat za usuwanie odpadów, związanymi z wykonywaniem zadań gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku.

W wyroku WSA we Wrocławiu<sup>10</sup> podkreślono, iż w świetle art. 39 ust. 4 u.s.g. można przekazać nie tylko władcze kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych. Wskazano, iż gdyby tak ściśle interpretować powołany przepis, pominięto by szeroki zakres czynności i działań, których podejmowanie wpływa na sytuację prawną podmiotów prywatnych, nie konkretyzujących się w formie decyzji administracyjnej. W konsekwencji skład orzekający Sądu uznał, że art. 39 ust. 4 u.s.g. może być podstawą do przekazania przez radę gminy spółce komunalnej kompetencji do załatwiania w formie decyzji i postanowień spraw z zakresu administracji publicznej w zakresie objętym regulacją ustawy o utrzymywaniu czystości i porządku w gminach, a także do podejmowania działań związanych ściśle z tymi sprawami. Inaczej mówiąc, jeżeli rada gminy upoważniła prezesa spółki komunalnej do wydawania w pierwszej instancji decyzji, o których jest mowa w przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustanawiając go odrębnym, samodzielny organem administracji

<sup>10</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Wr 688/14.

publicznej w ujęciu funkcjonalnym, to dla takiego organu wynika wprost z art. 5 § 1 pkt. 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>11</sup> kompetencja do samodzielnego pełnienia wszystkich funkcji wierzyciela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji należności z tytułu opłat i kar, o których jest mowa w przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W wyroku WSA<sup>12</sup> z dnia 23 kwietnia 2015 r., Sąd wskazał, że upoważnienie, o którym mowa w art. 39 ust. 4 u.s.g., udzielone przez radę gminy, nie jest pełnomocnictwem do działania w imieniu rady, ale ma charakter przepisu kompetencyjnego, przenoszącego kompetencję ustawowo przypisaną wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi na podmiot wskazany w art. 9 ust. 1 u.s.g. Mocą przywołanego przepisu rada gminy wyposażona została w prawotwórczą kompetencję przyznania uprawnień orzeczniczych określonym podmiotom, niemającym uprawnień orzeczniczych. Z chwilą udzielenia tego upoważnienia, podmiot w nim wskazany, przejmuje funkcję organu administracji samorządowej i wydaje decyzje we własnym imieniu, a nie w imieniu wójta czy też rady gminy. Organ wykonawczy gminy, traci zaś swoje uprawnienia jurysdykcyjne na rzecz organu wskazanego w upoważnieniu. Ponadto Sąd przyjął, że ograniczenia w przenoszeniu kompetencji na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. 1966 nr 24 poz. 151, ze zm.).

<sup>12</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 kwietnia 2015 r., sygn. akt I SA/Wr 2477/14.

mogą wynikać z przepisów prawa materialnego, które wyznaczać będą dopuszczalny zakres dekoncentracji zewnętrznej. W odniesieniu do spraw objętych u.u.c.p. brak jest w ustawie regulacji, które wykluczałyby możliwość dekoncentracji lub precyzowałyby wprost kwestię możliwości przekazania przez radę spraw innemu podmiotowi, wskazanemu przez ustawę<sup>13</sup>.

W literaturze przedmiotu zwrócono uwagę na różnice występujące pomiędzy instytucją wprowadzoną przez Ordynację podatkową a upoważnieniem wprowadzonym przez art. 39 ust. 4 u.s.g. W przypadku art. 143 § 1 Ordynacji podatkowej mamy do czynienia z pełnomocnictwem administracyjnym, na mocy którego organ nie pozbywa się przyznanych mu przez prawo kompetencji decyzyjnych. Regulacja ta pozwala wójtowi na organizację pracy w urzędzie (podległej jednostce organizacyjnej). Z kolei działania na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. są podejmowane przez radę gminy, która przenosi kompetencje z organu na zarząd spółki komunalnej. Podkreślono, że nie jest zatem właściwe analizowanie wzajemnej relacji pomiędzy Ordynacją podatkową a u.s.g. Powyższe ustawy stanowią bowiem o dwóch odrębnych

<sup>13</sup> Za dopuszczalnością stosowania art. 39 ust. 4 u.s.g. do opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi opowiadają się m.in.: K. Sobieralski, Powierzenie spółce prawa handlowego utworzonej przez gminę orzeczniczych i egzekucyjnych kompetencji wójta w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminie, „Nowe Zeszyty Samorządowe”, nr 2/2012; A.K. Modrzejewski, Upoważnienie zarządu spółki komunalnej na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu utrzymania czystości i porządku, „Samorząd Terytorialny”, nr 4/2014 oraz K. Ziemiński, Możliwość przekazywania działań wykonawczych przez radę gminy, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 3/2015.

instytucjach prawnych. Dodatkowo zauważono, że brak jest w Ordynacji podatkowej wyraźnej podstawy prawnej wyłączającej zastosowanie art. 39 ust. 4 u.s.g.

W podobnym tonie wypowiedział się WSA w Gliwicach<sup>14</sup>, stwierdzając, iż literalna wykładnia przepisu art. 39 ust. 4 u.s.g. i jego porównanie do art. 39 ust. 1, 2 i 5 u.s.g. dostarcza wskazówek co do zakresu przekazanych kompetencji. Art. 39 ust. 4 u.s.g. nie zawęża bowiem zakresu możliwych rozstrzygnięć do decyzji, jak to ma miejsce w art. 39 ust. 1 tej ustawy. Pojęcie *«załatwianie indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej»* należy rozumieć szeroko, gdyż nie zawsze zakończenie indywidualnej sprawy z zakresu administracji publicznej musi nastąpić w formie decyzji. Obecnie coraz częściej organy wykonując swoje kompetencje kształtują indywidualną sytuację prawną stron w formie *„innych aktów”*, które jednakże bezpośrednio wpływają na ich sytuację prawną. Wykładnia funkcjonalna i systemowa art. 39 ust. 4 u.s.g. nie prowadzi do odmiennych wniosków. Przyjmując racjonalność ustawodawcy trudno bowiem zakładać, że skoro w art. 39 ust. 1, 2 i 5 u.s.g. jest mowa o decyzjach, to również należy w ten sposób przyjmować konstrukcję ustanowioną w ust. 4. Ponadto należy zauważyć, że zgodnie z prawniczym wnioskowaniem *„a maiori ad minus”* zaprezentowana wykładnia ma uzasadnione podstawy. Skoro akceptuje się możliwość scedowa-

<sup>14</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 lutego 2015 r., sygn. akt IV SA/GI 489/14.

nia przez radę gminy uprawnień do wydawania decyzji (co nie budzi wątpliwości w orzecznictwie sądowym), to tym bardziej uprawnione jest twierdzenie, że w ramach przekazanych kompetencji można dokonywać innych „mniejszych niż decyzja” czynności. Należy zauważyć, że wydawanie decyzji nie ogranicza się wyłącznie do tej czynności, przeważnie poprzedza przeprowadzenie określonego postępowania dowodowego, dokonanie szeregu niezbędnych czynności, bez których nie można zakończyć postępowania. Oznacza to, że wydanie decyzji jest jednym z elementów podejmowanych w ramach danego postępowania. Art. 39 ust. 4 u.s.g. jest przepisem szczególnym do innych ustaw, w tym do przepisów proceduralnych zawartych w kodeksie postępowania administracyjnego, czy ordynacji podatkowej. Rada gminy może na tej podstawie elastycznie i szeroko scedować przekazać kompetencje do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej podmiotom zewnętrznym.

### **Brak możliwości przekazania przez Radę gminy kompetencji do wydawania decyzji podmiotom zewnętrznym**

W orzecznictwie zaprezentowany został także pogląd odmienny, zgodny z którym Rada gminy nie może przekazać kompetencji do załatwiania czynności związanych z opłatami za gospodarowanie odpadami komunalnymi podmiotom zewnętrznym.

W wyroku<sup>15</sup> z dnia 10 maja 2016 r., wydanym w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że art. 39 ust. 4 u.s.g. jest przepisem ogólnym, którego zastosowanie jest wyłączone przez przepis szczególny, jakim jest art. 6q ust. 1 u.u.c.p. W ocenie Sądu, pod pojęciem spraw dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi rozumie się podejmowanie działań takich jak: przyjmowanie i weryfikowanie deklaracji dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalanie, pobór i windykacja 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. Wykonywanie pozostałych zadań przez inne niż wójt podmioty ograniczone jest przepisami Ordynacji podatkowej. Na podstawie art. 143 § 1 Ordynacji podatkowej dopuszczalne jest udzielenie pełnomocnictwa jedynie funkcjonariuszowi celnemu lub pracownikowi kierowanej jednostki organizacyjnej. Sąd ponadto podkreślił, że zgodnie z art. 6q u.u.c.p. wójt (burmistrz lub prezydent miasta) jest jednocześnie organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości

<sup>15</sup> Wyrok NSA z dnia 10 maja 2016 r., sygn. akt II FSK 1409/14.

mości, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ustawowych zadań w zakresie stosowania środków przymusu, jak i wydawania postanowień przypisanych tym organom, nie można powierzyć innym organom. Zdaniem Sądu, uprawniona była zatem konkluzja, że art. 143 § 1 Ordynacji podatkowej jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 39 ust. 4 u.s.g. Oznacza to, że wykonywanie zadań z zakresu ustalania i poboru opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a także przyjmowanie i weryfikowanie deklaracji o wysokości opłat przez osoby niebędące pracownikami urzędu gminy, np. przez pracowników lub organy spółek komunalnych, z powołaniem się na przepisy art. 39 u.s.g., jest niedopuszczalne.

Również w doktrynie podkreśla się, że pełne odesłanie w art. 6q ust. 1 u.u.c.p. do przepisów Ordynacji podatkowej oznacza, że jest to regulacja szczególna w stosunku do ogólnej normy art. 39 ust. 4 u.s.g. Prowadzi to do wniosku, że podstawą do udzielenia przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta) upoważnienia do załatwiania spraw podatkowych jest wyłącznie przepis art. 143 § 1 Ordynacji podatkowej. Na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. rada gminy nie może zatem przenieść przypisanych jej kompetencji. Przyjmowanie deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, weryfikowanie poprawności tych deklaracji, prowadzenie postępowań

zmierzających do wydania decyzji określających wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i jej egzekucja, to wyłączne uprawnienia organu administracji publicznej, jakim jest wójt, burmistrz (prezydent miasta), a nie gminy rozumianej jako jednostka samorządu terytorialnego. Ponieważ nie są to zadania własne gminy, więc nie mogą być realizowane przez podmioty, o których mowa w art. 9 ust. 1 u.s.g. Ponadto w piśmiennictwie podkreśla się, że analiza przepisów Ordynacji podatkowej nie przewiduje sytuacji, w której uprawnienia organu podatkowego cedowane są na inne podmioty. W szczególności w zakresie podatków i opłat stanowiących dochód gminy, w odniesieniu do których organem właściwym jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w wielu miejscach Ordynacja podatkowa wprowadza specyficzne regulacje właściwe dla tych podmiotów<sup>16</sup>.

Zatem odmienne wypowiedzi sądów administracyjnych doprowadziły do ukształtowania się dwóch konkurencyjnych wobec siebie linii orzeczniczych. Ujednolicenie orzecznictwa sądownoadministracyjnego w zakresie działalności uchwałodawczej gminy ma na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania u.c.p.g. W stanowisku przedstawionym w piśmie z 9 listopada 2016 r. Prokurator Prokuratury Krajowej wniósł o podjęcie przez NSA uchwa-

<sup>16</sup> Zob. R. Dowgier, Czy rada gminy może powierzyć czynności związane z wydawaniem decyzji określających opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi innym podmiotom niż wójt, burmistrz (prezydent miasta)?, „Przebieg Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych”, nr 7/2014, s. 34-40.

ły następującej treści: „Na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. rada gminy może upoważnić organ jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1 u.s.g. do załatwiania spraw dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Przepis art. 6q ust. 1 u.c.p.g. w zw. z art. 143 § 1 Ordynacji podatkowej nie stanowi przeszkody do podjęcia przez radę gminy uchwały o udzieleniu takiego upoważnienia”. W uzasadnieniu stanowiska, Prokurator podniósł, że art. 39 ust. 4 u.s.g. nie wprowadził ograniczeń co do przedmiotu spraw, w których może dojść do przeniesienia kompetencji na zewnątrz. Jedyne kryterium stanowi tu sprawy z zakresu administracji publicznej. Z kolei art. 9 ust. 1 u.s.g. przewiduje szeroki zakres podmiotowy organów (również organów podmiotów niepublicznych), którym kompetencje te mogą być przekazane. Nie powinno budzić wątpliwości, że *ratio legis* unormowań dopuszczających dekoncentrację zewnętrzną kompetencji organu wykonawczego gminy jest jak najlepsza realizacja różnorodnych zadań gminy poprzez sprawne ich załatwianie. Zdaniem Prokuratora, upoważnienie administracyjne udzielane na podstawie art. 143 § 1 Ordynacji podatkowej oraz przewidziane w art. 39 ust. 4 u.s.g. uprawnienie rady gminy do przekazania kompetencji do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej innym organom, stanowią dwie odrębne instytucje prawne. Znajdują one podstawę w odrębnych, niepozostających w kolizji ustawach. Prze-

pis art. 6q ust. 1 u.c.p.g., określający podmioty właściwe do załatwiania spraw dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie może być wobec tego traktowany jako wyłączający stosowanie ogólnej zasady zawartej w ustawie ustrojowej, tj. art. 39 ust. 4 u.s.g.

Istota problemu przedstawionego we wniosku o podjęcie uchwały abstrakcyjnej sprowadza się do kwestii ustalenia relacji zachodzącej pomiędzy uregulowaniem wprowadzonym przez art. 39 ust. 4 u.s.g., rozpatrywanym w związku z art. 9 ust. 1 tej ustawy, a unormowaniem ukształtowanym przez art. 6q ust. 1 u.u.c.p., analizowanym przy uwzględnieniu treści art. 143 § 1 Ordynacji podatkowej. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym uznawana jest teza, że skorzystanie z trybu, o którym stanowi art. 143 § 1 Ordynacji podatkowej powoduje przeniesienie kompetencji przyznanych ustawowo organowi wykonawczemu, związanych z załatwianiem spraw indywidualnych, na rzecz wskazanego w uchwale podmiotu, w tym jednostek wymienionych w art. 9 ust. 1 u.s.g.

Oznacza to, że udzielenie upoważnienia w rozumieniu art. 39 ust. 4 u.s.g. nie jest równoznaczne z umocowaniem danego podmiotu do działania w imieniu organu gminy. Jego skutkiem jest natomiast przypisanie kompetencji do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej organowi jednostki pomocniczej, bądź organom jednostek i podmio-



tów wyliczonych w art. 9 ust. 1 u.s.g. W wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 23 kwietnia 2015 r., zwrócono uwagę, że z chwilą udzielenia upoważnienia przez radę gminy, wskazany przez nią podmiot „*przejmuje funkcję administracji i wydaje decyzje we własnym imieniu, a nie w imieniu wójta czy też rady gminy*”<sup>17</sup>. Jak dodał Sąd, organ wykonawczy gminy traci w takim przypadku swoje uprawnienia jurysdykcyjne<sup>18</sup>. Można z tego wysnuć wniosek, iż nazwa, którą w ustawie oznaczono omawianą konstrukcją, nie odpowiada jej prawnemu charakterowi. Nie odzwierciedla ona bowiem faktu kompetencji w sferze wypełniania zadań publicznych.

Licząc się z konsekwencjami prawnymi naruszenia przepisów wyznaczających kompetencje (właściwość) organów administracji publicznej w sprawach załatwianych w trybie jurysdykcyjnym, należy w sposób precyzyjny i wykluczający jakąkolwiek niepewność określić granice prawa przyznanego radzie gminy przez art. 39 ust. 4 u.s.g. Wspomniany przepis dopuścił ogólnie udzielanie przez rady gmin upoważnień do załatwiania spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej, bez kategoryzacji ich przedmiotu. W sprawach opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się – z mocy odesłania zamieszczonego w art. 6q ust. 1 u.u.c.p. – przepisy Ordynacji podatkowej. Regułę tę

<sup>17</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 kwietnia 2015 r., sygn. akt I SA/Wr 2477/14.

<sup>18</sup> Por. R. Budzisz, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, s. 576 oraz A. Skoczylas, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz, pod red. R. Hausera i Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2011, s. 422.

uzupełniono zastrzeżeniem, że „*uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, a w przypadku przejścia przez związek międzygminny zadań gminy, o których mowa w art. 3 ust. 2, w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które stanowią dochód związku międzygminnego – zarządowi związku międzygminnego*”. Okoliczność posłużenia się przez ustawodawcę kwalifikatorem pozwalającym wyodrębnić rodzaj spraw podlegających załatwieniu w myśl przepisów Ordynacji podatkowej, nakazuje uznać art. 6q ust. 1 u.u.c.p. za *lex specialis* w stosunku do art. 39 ust. 4 u.s.g. Wyraźne określenie kręgu podmiotów dysponujących uprawnieniami organów podatkowych musi być traktowane jako ograniczenie zakresu swobody decyzyjnej rad gmin, wyznaczonego przez przepis art. 39 ust. 4 u.s.g.

Użyty m. in. art. 2 § 3 i art. 13a Ordynacji podatkowej zwrot „*z tym, że uprawnienia organów podatkowych przysługują*”, oznacza, że wójt, burmistrz lub prezydent posiadają atrybut wyłączności działania jako organ podatkowy. Podmioty te są zatem umocowane do realizowania jego kompetencji, jednakże bez prawa delegowania ich w ramach dekoncentracji zewnętrznej. W świetle art. 143 § 1 tej ustawy, dopuszczalne jest jedynie upoważnienie funkcjonariusza celnego lub pracownika kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w imie-

niu organu i w ustalonym zakresie, w szczególności do wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń (dekoncentracja wewnętrzna). Opowiedzenie się za odmiennym poglądem prowadziłyby do rozszerzenia, z naruszeniem granic zakreślonych przez ustawodawcę, listy podmiotów traktowanych jako organy podatkowe w sprawach opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Podważałoby tym samym istotę koncepcji jedności systemu organów podatkowych. Ponadto przyjęcie odmiennego poglądu byłoby sprzeczne z dyrektywami wykładni językowej art. 6q ust. 1 u.u.c.p., gdyż stawiałoby pod znakiem zapytania sens i celowość zamieszczenia w tym przepisie zwrotu „(...) z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują”. Wydaje się, iż sam fakt odesłania do przepisów Ordynacji podatkowej, wobec jednoznacznej treści art. 13 tej ustawy, przesądza o tym, że tylko wójt, burmistrz albo prezydent mogliby (w sprawach opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi) wypełniać kompetencje owych organów. Część uregulowania z art. 6q ust. 1 u.u.c.p. byłaby, w razie odrzucenia zasady *superfluum non nocet*, zbędna. Skoro tak, to odrębne wskazanie wójta, burmistrza i prezydenta (a przy spełnieniu pewnych warunków – także zarządu związku międzygminnego) jako podmiotów właściwych w tej kategorii spraw, powinno być rozumiane jako wyrażenie przez ustawodawcę woli realizacji zasady wyłączności kompetencyjnej, dającej się uzasadnić także chęcią docho-

wania odpowiednich standardów orzekania w złożonej pod względem prawnym.

Bez znaczenia wydają się być podnoszone niekiedy w orzecznictwie sądów administracyjnych argumenty odwołujące się do potrzeby szerokiego rozumienia (na gruncie wykładni art. 39 ust. 4 u.s.g.) pojęcia „załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej”. Jak zaznaczono w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 listopada 2013 r.<sup>19</sup>, *„Okoliczność, że podejmowane czynności, posiadając niewątpliwie charakter indywidualny, nie muszą wszystkie prowadzić do wydania decyzji, nie może prowadzić do zawężenia możliwej delegacji uprawnienia organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego do władczego działania”*. Jak przyznał Sąd, o ile w art. 39 ust. 1 u.s.g. *„mowa jest o decyzjach podejmowanych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, o tyle w ust. 4 wskazano na «załatwianie indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej»”*. Podobnie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lutego 2015 r.<sup>20</sup>, stwierdzono, że *„przepis art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, przy uwzględnieniu odesłania zawartego w art. 6q ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, pozwala organowi stanowiącemu gminy na dokonanie przeniesienia kompetencji organu wykonawczego*

<sup>19</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 2409/13.

<sup>20</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 2289/14.

związanych z załatwianiem spraw indywidualnych nie tylko w formie decyzji, ale także innych aktów i czynności zmierzających do załatwienia spraw indywidualnych (m.in. czynności materialno-technicznych, sprawozdawczych i kontrolnych), określonych przepisami Ordynacji podatkowej, które wiązać się będą z wykonywaniem zadań związanych z szeroko rozumianymi sprawami opłat za usuwanie odpadów, związanymi z wykonywaniem zadań gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku". Rzecz w tym, że niedopuszczalność delegowania w tych sprawach kompetencji w trybie art. 39 ust. 4 u.s.g. spowodowana jest wyłączeniem zastosowania wymienionego przepisu przez art. 6q ust. 1 u.u.c.p.

Podobne stanowiska znajdujemy w uchwałach Regionalnych Izb Obrachunkowych<sup>21</sup>. Uchwała to stanowi, iż zgodnie z przepisem art. 6q ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta. Zatem w sprawach dotyczących opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (która jest daniną publiczną) w charakterze organu podatkowego występuje wójt, który w kwestiach nieuregulowanych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stosuje przepisy ustawy Ordynacja

<sup>21</sup> Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 27 lipca 2016 r. nr XIX/46/2016.

podatkowa. Pod pojęciem „*spraw dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi*” rozumie się podejmowanie działań takich jak: przyjmowanie i weryfikowanie deklaracji dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalanie, pobór i windykację opłat w tym zakresie, a także wydawanie decyzji administracyjnych. Czynności te co do zasady może wykonywać wójt (jako organ podatkowy), chyba że do poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina wyznaczy inkasenta (co w rozpatrywanej sprawie nie ma miejsca). Wykonywanie pozostałych zadań przez inne aniżeli wójt podmioty ograniczone jest przepisami ustawy Ordynacja podatkowa.

W uchwale Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 21 sierpnia 2013 r.<sup>22</sup> zwrócono uwagę na fakt, iż Wójt (burmistrz lub prezydent miasta) jest jednocześnie organem egzekucyjnym - zgodnie z przepisem art. 6qa u.u.c.p. - uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Pod pojęciem zaś „*spraw dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi*” rozumie się podejmowanie działań takich jak: przyjmowanie i weryfikowanie deklaracji śmieciowych oraz ustalanie, pobór i windykację opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym

<sup>22</sup> Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 21 sierpnia 2013 r. nr 18/1051/2013.

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. Wykonywanie pozostałych zadań przez inne aniżeli wójt podmioty ograniczone jest przepisami ustawy Ordynacja podatkowa. Podkreślić należy, iż przepis art. 143 § 1 Ordynacji podatkowej pozwala na udzielenie pracownikowi urzędu prawa do działania w imieniu organu w zakresie określonym w pełnomocnictwie. Nie oznacza to zmiany właściwości organu. Pracownik, który otrzymał pełnomocnictwo, nie staje się przez to organem podatkowym, lecz działa «z upoważnienia» organu podatkowego. Zatem wszystkie podjęte działania wynikające z upoważnienia są działaniami tego organu. Przy czym jak podkreśla się w doktrynie, na podstawie art. 143 § 1 Ordynacji podatkowej dopuszczalne jest udzielenie pełnomocnictwa jedynie funkcjonariuszowi celnemu oraz pracownikowi kierowanej jednostki organizacyjnej. Pod pojęciem «jednostka organizacyjna» należy zaś rozumieć urząd danego organu podatkowego, który udziela pełnomocnictwa<sup>23</sup>.

Rada gminy, uchwałą podjętą na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g., może przekazać kompetencje innemu podmiotowi - organowi administracji w znaczeniu funkcjonalnym, ale tylko do władczego działania - do

<sup>23</sup> P. Pietrasz, Komentarz do art. 143 Ordynacji podatkowej [w:] Dowgier R., Etel L., Kosikowski C., Pietrasz P., Popławski M., Presnarowicz S., Ordynacja podatkowa. Komentarz, opubl. LEX 2011.

załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Powoduje to, że organ dotychczasowy określony wprost w ustawie traci te kompetencje. Organy jednostek i podmiotów upoważnionych przez uchwałę rady gminy wydają decyzje we własnym imieniu i decyzje takie są rozstrzygnięciem organu, który przejął kompetencje. Uchwała rady przenosząca władcze kompetencje organu ustawowego wyłącza organ, któremu pierwotnie przysługiwała to kompetencja wprost z ustawy, od prowadzenia postępowań w tych sprawach. Organem właściwym w rozumieniu art. 20 k.p.a. staje się organ wskazany w uchwale rady gminy<sup>24</sup>. Wobec powyższego na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g., nie można przekazać kompetencji do wykonywania administracji publicznej w innych formach niż decyzja administracyjna. Natomiast nie budzi wątpliwości, że na mocy przepisów o u.u.p.c. właściwy organ administracji (wójt, burmistrz, prezydent) wykonuje różne czynności, które tylko wyjątkowo są podejmowane w postępowaniu administracyjnym kończącym się wydaniem decyzji administracyjnej. Władcze przeniesienie kompetencji może mieć miejsce jedynie wówczas, gdy odmienne regulacje nie wynikają z materialnych przepisów ustaw szczególnych - tj. wówczas gdy przepisy materialne ustaw szczególnych nie wskazują wyraźnie organu właściwego do załatwienia danej sprawy. Rada

<sup>24</sup> Por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 października 2008 r., sygn. akt I OSK 701/08.

gminy nie może decydować o wyłączeniu właściwości organu, który został przez ustawodawcę wyraźnie wskazany do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w przepisie materialnym. Zatem organem właściwym w sprawach określenia w drodze decyzji, wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w sprawach określenia w drodze decyzji, wysokości zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz w sprawach nakładania w drodze decyzji kar umownych jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Brak jest zatem usprawiedliwionych podstaw do przyjęcia tezy, o przysługującym radzie gminy prawie przekazania każdej kompetencji wójta, burmistrza czy prezydenta wynikającej z o u.u.c.p., gdyż to uchwała a nie norma ustawowa kreowałaby organ właściwy do załatwienia sprawy. Zatem wykonywanie zadań z zakresu ustalania i poboru opłaty śmieciowej, a także przyjmowania i weryfikowania deklaracji o jej wysokości przez osoby niebędące pracownikami urzędu gminy uznać należy za niedopuszczalne.

### Podsumowanie

Problematyka stosowania art. 39 ust. 4 u.s.g. w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi jest szczególnie istotna dla wielu gmin w Polsce, nie tylko tych, które skorzystały już z dobrodziejstwa tego przepisu, ale również tych zainteresowanych możliwością jego zastosowania. Dlatego należy mieć

nadzieję, że – pomimo podjęcia przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały w tym zakresie – pojawiające się w orzecznictwie sądów administracyjnych rozbieżności zostaną jak najszybciej rozwiane bezpośrednio przez ustawodawcę. Do tego jednak czasu dominującą linią orzecniczą jest ta wskazująca, że niedopuszczalne jest przekazanie na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. kompetencji organu wykonawczego gminy do określenia w drodze decyzji administracyjnej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Pogląd ten prezentowany jest również w doktrynie<sup>25</sup>, pomimo tego, że zdecydowana większość doktryny wskazuje na prawidłowość tezy przeciwnej dopuszczającej stosowanie art. 39 ust. 4 u.s.g. w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi<sup>26</sup>. Co jednak istotne, NSA<sup>27</sup> wskazał, że wykładnia dokonana w uchwale wiąże od dnia jej podjęcia, a więc od dnia 19 grudnia 2016 r. Z uwagi na to, że NSA nigdy wcześniej nie stosował takiej konstrukcji prawnej, wydawać by się mogło, że oznacza to, iż akty prawa miejscowego wydane na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g.,

25 Zob. R. Dowgier, Czy rada gminy może powierzyć czynności związane z wydawaniem decyzji określających opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi innym podmiotom niż wójt, burmistrz (prezydent miasta)?, „Przeгляд Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” nr 7/2014, nr 7; R. Dowgier, Ustalanie, pobór i windykacja opłaty za gospodarowanie odpadami jest wyłączną kompetencją wójta, burmistrza (prezydenta miasta), „Przeгляд Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” nr 8/2016.

26 Zob. K. Ziemiński, Możliwość przekazywania działań wykonawczych przez radę gminy, „RPEiS”, nr 3/2015 oraz A. K. Modrzejewski, Upoważnienie zarządu spółki komunalnej na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu utrzymania czystości i porządku, „Samorząd Terytorialny”, nr 6/2014.

27 Uchwała NSA z dnia 19 grudnia 2016 r., sygn. akt II FPS 3/16.

przed dniem podjęcia ww. uchwały NSA w zakresie nie będą mogły być kwestionowane jako niezgodne z prawem. Jednakże, jak wskazano również w tej uchwale: „Oddziaływanie wykładni na przyszłość rodzi po

*stronie rad gmin obowiązek zmiany w rozsądnym terminie podjętych uchwał w celu uwzględnienia w nich stanowiska zajętego przez Naczelny Sąd Administracyjny”.*

## Literatura

R. Budzisz, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013.

R. Dowgier, Czy rada gminy może powierzyć czynności związane z wydawaniem decyzji określających opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi innym podmiotom niż wójt, burmistrz (prezydent miasta)?, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych”, nr 7/2014.

R. Dowgier, Ustalanie, pobór i windykacja opłaty za gospodarowanie odpadami jest wyłączną kompetencją wójta, burmistrza (prezydenta miasta), „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” nr 8/2016.

A.K. Modrzejewski, Upoważnienie zarządu spółki komunalnej na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu utrzymania czystości i porządku, „Samorząd Terytorialny”, nr 4/2014.,

P. Pietrasz, Komentarz do art. 143 Ordynacji podatkowej [w:] Dowgier R., Etel L., Kosikowski C., Pietrasz P., Popławski M., Presnarowicz S., Ordy-

nacja podatkowa. Komentarz, opubl. LEX 2011.

K. Sobieralski, Powierzenie spółce prawa handlowego utworzonej przez gminę orzeczniczych i egzekucyjnych kompetencji wójta w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminie, „Nowe Zeszyty Samorządowe”, nr 2/2012.

A. Skoczylas, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz, pod red. R. Hausera i Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2011.

K. Ziemski, Możliwość przekazywania działań wykonawczych przez radę gminy, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 3/2015.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.).

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250 ze zm.).

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. 1966 nr 24 poz. 151, ze zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.)

Uchwała NSA z dnia 19 grudnia 2016 r., sygn. akt II FPS 3/16.

Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 27 lipca 2016 r. nr XIX/46/2016.

Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 21 sierpnia 2013 r. nr 18/1051/2013.

Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 2409/13.

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 2289/14.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Wr 688/14.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 kwietnia 2015 r., sygn. akt I SA/Wr 2477/14.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 lutego 2015 r., sygn. akt IV SA/Gl 489/14.

Wyrok NSA z dnia 10 maja 2016 r., sygn. akt II FSK 1409/14.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 kwietnia 2015 r., sygn. akt I SA/Wr 2477/14.

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 2409/13.

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 2289/14.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 kwietnia 2015 r., sygn. akt I SA/Wr 2477/14.

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 października 2008 r., sygn. akt I OSK 701/08.