

**I SA/Go 538/14 - Postanowienie**

<b>Data orzeczenia</b>	2014-12-18
<b>Data wpływu</b>	2014-09-23
<b>Sąd</b>	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp.
<b>Sędziowie</b>	Alina Rzepecka /przewodniczący sprawozdawca/ Anna Juszczyk - Wiśniewska Krystyna Skowrońska-Pastuszko
<b>Symbol z opisem</b>	6116 Podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbową oraz inne podatki i opłaty
<b>Hasła tematyczne</b>	Inne
<b>Skarżony organ</b>	Samorządowe Kolegium Odwoławcze
<b>Treść wyniku</b>	Odrzucono skargę
<b>Powołane przepisy</b>	Dz.U. 2012 nr 0 poz 270; art. 58 par 1 pkt 6, art. 232 par 1 pkt 1; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity. Dz.U. 2013 nr 0 poz 1399; art. 6q, art. 60, art. 6r; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity. Dz.U. 2013 nr 0 poz 594; art. 3 ust. 2, art. 64-74; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - tekst jednolity. Dz.U. 2012 nr 0 poz 749; art. 13 par 1 pkt 1 w zw. z art. 16, art. 17 par 1 i art. 67a, art. 247 par 1 pkt 1; Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa - tekst jednolity.

**Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Alina Rzepecka (spr.) Sędziowie Sędzia WSA Anna Juszczyk-Wiśniewska Sędzia WSA Krystyna Skowrońska-Pastuszko Protokolant Asystent sędziego Marta Świetlik po rozpoznaniu w dniu 18 grudnia 2014 r. na rozprawie sprawy ze skargi Burmistrza na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia [...] r. nr [...] w przedmiocie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za miesiące lipiec, sierpień i wrzesień 2013 r. postanawia 1. Odrzucić skargę. 2. Zwrócić stronie skarżącej 200 (dwieście) złotych tytułem uiszczzonego wpisu od skargi.

**Uzasadnienie**

Decyzją z [...] lutego 2014r. Zarząd Związku "E" określił J.K. wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za miesiące: lipiec, sierpień, wrzesień 2013r. w kwocie 174zł.

Na skutek odwołania wniesionego przez J.K. Samorządowe Kolegium Odwoławcze (zwane dalej: Kolegium Odwoławczym, SKO, organem II instancji) decyzją z [...] marca 2014r. nr [...] uchyliło zaskarżoną decyzję w całości i przekazało sprawę Burmistrzowi, jako organowi podatkowemu I instancji właściwemu do jej rozpatrzenia.

W uzasadnieniu Kolegium Odwoławcze, poddając analizie art.6q, art.6o, art.6r ustawy

z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U.

z 2013r. poz.1399 ze zm.), art.3 ust.2, art.64 do art.74 ustawy z dnia 8 marca 1990r

o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013r. poz. 594 ze zm.), oraz art.13 §1 pkt1 w zw.

z art.16, art.17 §1 i art.67a Ordynacji podatkowej wyjaśniło, że organem podatkowym I instancji właściwym do rozpoznania sprawy tak rzeczowo jak i miejscowo jest Burmistrz. Stwierdziło, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości, a tym samym była obciążona wadą nieważności o której mowa w art.247 §1 pkt 1 Ordynacji podatkowej, albowiem Zarząd Związku nie był organem uprawnionym do wszczęcia z urzędu i

prowadzenia postępowania podatkowego w sprawie określenia J.K. wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Na marginesie organ II instancji dodał, że z włączonych do akt sprawy przez Zarząd Związku dokumentów, nie można wywodzić podstawy prawnej Zarządu Związku do bycia organem podatkowych w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie gmin- uczestników Związku. Stwierdził, że takiej podstawy prawnej nie stwarza ani regulacja zawarta w §6 ust.2 lit. b statutu Związku, ani też żadna z uchwał Zgromadzenia czy Zarządu Związku.

Ostatecznie SKO, biorąc pod uwagę okoliczności stanu faktycznego, orzekło, że działając na podstawie i w granicach art.233 §1 pkt2 lit. b w związku z art.15 §1, art.16, art.21 §1 pkt1 i art.165 §1 i §2 Ordynacji podatkowej oraz art.6q ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach uchyliło w całości zaskarżoną decyzję i przekazało sprawę organowi właściwemu do jej rozpoznania.

Skargę do tut. Sądu wniósł Burmistrz, zarzucając zaskarżonej decyzji naruszenie: art.64 ust.3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art.3 ust.2a ustawy

o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez jego błędną wykładnię

i niewłaściwe zastosowanie, przyjmując, że decyzja została wydana przez organ niewłaściwy; art.6o ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, przyjmując, że Zarząd Związku nie posiada kompetencji do wydawania decyzji na podstawie art.6o ww. ustawy.

W odpowiedzi na skargę Kolegium Odwoławcze wniosło alternatywnie

o odrzucenie skargi z uwagi na wniesienie jej przez organ I instancji, ewentualnie - powielając dotychczas prezentowane stanowisko - o jej oddalenie.

W piśmie z dnia [...] grudnia 2014r. wniesionym przed rozprawą pełnomocnik skarżącego podtrzymując dotychczasową argumentację wywodził, że rozstrzygnięcie, co do posiadania przez Gminę legitymacji skargowej oraz interesu prawnego

w niniejszej sprawie winno być poprzedzone zajęciem przez sąd stanowiska w sprawie posiadania przez skarżącego kompetencji do wydawania decyzji określających wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Na potwierdzenie słuszności prezentowanego przez niego stanowiska co do powierzenia związkowi międzygminnego właściwości do orzekania w sprawie indywidualnej w formie decyzji administracyjnej powołał postanowienie WSA w Kielcach sygnatura akt II SA/Ke 695/14.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga podlega odrzuceniu.

Zgodnie z treścią art.50 §1 i §2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012r. poz. 270 ze zm., dalej zw. "P.p.s.a.") uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. Uprawnionym do wniesienia skargi

jest również inny podmiot, któremu ustawy przyznają prawo do wniesienia skargi.

Ocena stanu sprawy w kontekście obowiązujących przepisów, potwierdza zdaniem składu orzekającego, że związek międzygminny nie jest organem podatkowym uprawnionym do wydawania decyzji o określeniu wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami, nie może prowadzić postępowania podatkowego w tym przedmiocie, a więc nie może rozstrzygać decyzją o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W tym miejscu koniecznym jest przypomnienie, że zgodnie z art.64 ust.1 ustawy

o samorządzie gminnym w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne.

Tę ogólną regułę na gruncie tej ustawy zawiera art.3 ust.2a tej ustawy. Stosownie do jego brzmienia, w razie wykonywania przez związek międzygminny zadań w zakresie czystości i porządku, prawa i obowiązki organów gminnych określone w ww. ustawie,

w tym uchwalanie aktów prawa miejscowego, wykonują właściwe organy tego związku.

Tworząc związek międzygminny zainteresowane gminy określają, jakie zadania należące do zakresu ich działania, będą wykonywane wspólnie i w tym celu tworzą samodzielny byt prawny w postaci związku, na który przenoszą wykonywanie tych zadań. Zadania przekazane przez gminy stają się zadaniami własnymi związku. Zakres zdolności prawnej związku w stosunku do powierzonych mu zadań jest tożsamy z zakresem zdolności prawnej gmin, które w nim uczestniczą.

Zgromadzenie związku międzygminnego, utworzonego na podstawie art.3 ust.2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach może więc uchwalać akty prawa miejscowego wynikające z tej ustawy, w szczególności w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Jednocześnie należy podkreślić, że stosownie do brzmienia art.6o ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę uzasadnione szacunki, w tym średnią ilość odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze.

Jednakże w art.6r ust.1b tej ustawy ustawodawca przewidział, że w przypadku przejęcia przez związek międzygminny zadań gminy, o których mowa w art.3 ust.2 organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych

z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest zarząd związku międzygminnego.

Należy też zauważyć, że ustawodawca w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku

w gminach nie wymienia w art.6q, jak też w innych przepisach tej ustawy, możliwości przekazywania kompetencji organów podatkowych zarządowi związku międzygminnego. Zgodnie z treścią tego przepisu, w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy z dnia 29.08.1997r. – Ordynacja podatkowa, z tym,

że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi miasta lub prezydentowi miasta. Odpowiada to kompetencji ogólnej do prowadzenia postępowania podatkowego przyznanej wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta jako organowi pierwszej instancji określonej art.13 §1 pkt 1 Ordynacji podatkowej, a więc organom wykonawczym samorządu terytorialnego.

Co istotne, możliwości przekazywania kompetencji organu podatkowego związkowi międzygminnemu nie przewidują też przepisy ordynacji podatkowej. Należy bowiem wskazać, że na gruncie przepisów ordynacji podatkowej nie jest dopuszczalne oddawanie przewidzianych w tej ustawie kompetencji organów podatkowych na

inne organy lub jednostki.

Przepis art.143 Ordynacji podatkowej dopuszcza wyłącznie możliwość upoważnienia przez organ podatkowy 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. Upoważnienie przewidziane w tym przepisie nie oznacza przyznania osobie upoważnionej funkcji organu podatkowego, a tylko zmienia osobę wykonującą funkcję tego organu.

Zatem, organy, które wydają decyzje w wymienionym powyżej przedmiocie wynikają jasno z przywołanych powyżej przepisów.

Poza sporem winno pozostawać, że uchwalanie aktów prawa miejscowego, nie jest tożsame z wydawaniem decyzji. To ostatnie nie jest ani prawem ani obowiązkiem, lecz aktem władztwa.

Z analizy akt administracyjnych zgromadzonych w rozpoznawanej sprawie

wynika, że skargę wniósł Burmistrz, który jest organem jednostki samorządu terytorialnego – Miasta, reprezentującym je na zewnątrz i upoważnionym przez obowiązujące przepisy do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach.

Jak wynika z powyższego, Burmistrz jest organem właściwym do wydania decyzji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ponieważ w przedmiotowej sprawie decyzję taką z naruszeniem przepisów o właściwości,

wydał organ nieuprawniony – Zarząd Związku "E", Kolegium Odwoławcze prawidłowo zastosowało art.233 §1 pkt 2 lit. b) Ordynacji podatkowej.

Zgodnie bowiem z powołanym powyżej przepisem, organ odwoławczy uchyla decyzję organu I instancji w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia właściwemu organowi pierwszej instancji, jeżeli decyzja tego organu została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości.

Innymi słowy, organ odwoławczy stwierdzając, że kwestionowana odwołaniem decyzja wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości (rzeczowej i/lub miejscowej), uchyla z tego powodu zaskarżoną odwołaniem decyzję i przekazuje sprawę do rozpatrzenia właściwemu organowi pierwszej instancji. Jest to decyzja kasacyjna

z przekazaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia.

W konsekwencji powyższych rozważań, na gruncie rozpoznawanej sprawy, uznając, że na

mocy obowiązujących przepisów Burmistrz jest organem I instancji, właściwym do wydania decyzji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami, stwierdzić należało, że nie posiada on legitymacji do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję organu odwoławczego.

Zgodnie z dominującą linią orzecznictwa, którą podziela również skład orzekający

w niniejszej sprawie, organ administracji publicznej, który wydaje decyzję w pierwszej instancji, nie jest i nie może być w tej samej sprawie stroną postępowania sądowoadministracyjnego. Nie ma przymiotu strony w dalszych stadiach tego postępowania, jak również nie jest legitymowany do wniesienia skargi do sądu na

decyzję ostateczną. Organom tym nie służy prawo złożenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, bowiem nie obejmuje ich pojęcie "każdy" użyte w powołanym przepisie (por. postanowienia: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2006r., sygn. akt II FSK 818/05, WSA w Bydgoszczy z dnia 3 kwietnia 2014, sygn. akt II SA/Bd 104/14 – dostępne na stronie internetowej orzeczeń sądów administracyjnych: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Ponadto w orzecznictwie i nauce prawa administracyjnego przyjmuje się, że powierzenie organowi jednostki samorządu terytorialnego właściwości do orzekania w sprawie indywidualnej w formie decyzji administracyjnej wyłącza możliwość dochodzenia

przez tę jednostkę jej interesu prawnego w trybie postępowania administracyjnego

(por. J.P. Tarno. Status prawny jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i sądowym. Państwo i Prawo 2/2006 oraz Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2012r. sygn. akt II OSK 1311/11).

Na zakończenie, odnosząc się do podnoszonego na rozprawie przez pełnomocnika Burmistrza argumentu dotyczącego proponowanych zmian w ustawie

o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (w obrębie brzmienia art.6g), według których uprawnienia organów podatkowych przysługujące wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta w przypadku przejęcia przez związek międzygminny zadań gminy, o których mowa w art.3 ust.2 w zakresie opłat, za gospodarowanie odpadami komunalnym, które stanowią dochód związku międzygminnego - będą również przysługiwać zarządowi związku międzygminnego, Sąd stwierdza, że nie podziela opinii pełnomocnika, co do tego, że zmiany te jedynie potwierdzają ferowane przez nią w tym postępowaniu założenie. Zdaniem sądu proponowana zmiana (Druk nr 2377, Warszawa, 12 marca 2014r.) to będzie zmiana stanu prawnego. Innymi słowy, to nowy stan prawny, nie zaś doprecyzowanie "starego porządku prawnego".

Z powyższych względów, Sąd uznając skargę Burmistrza za niedopuszczalną, na podstawie art.58 §1 pkt 6 P.p.s.a., orzekł jak w sentencji postanowienia, rozstrzygając o zwrocie wpisu od skargi na mocy art.232 §1 pkt 1 powołanej ustawy.