

Egzekucja opłaty śmieciowej przez spółkę komunalną

Egzekucja opłaty śmieciowej jest trudna, zwłaszcza gdy nie prowadzi jej urząd skarbowy, lecz sam wójt, burmistrz lub prezydent miasta, który został „organem egzekucyjnym” (art. 69a, obowiązujący od 6 marca 2013 r., dodany przez art. 1 pkt 7 nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z 25 stycznia 2013 r., DzU z 2013 r. poz. 228). Nic dziwnego, że wiele miast chciało się pozbyć tego niewdzięcznego obowiązku.

Jako pierwsza Rada Miasta Krakowa uchwalała z 11 lipca 2012 r. upoważniła Zarząd MPO w Krakowie do wykonywania praktycznie wszystkich uprawnień gminy, związanych z wdrożeniem „rewolucji śmieciowej” (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2012 r. poz. 3884). Uchwała nie została zakwestionowana przez Nadzór Prawny Wojewody Małopolskiego.

Śladem Krakowa poszły inne miasta, podejmując uchwały o niemal identycznej treści (m.in. Piekary Śląskie – 27 września 2012 r., Białystok – 18 października 2012 r. i Bystrzyca Kłodzka – 31 stycznia 2013 r.).

Co nam mówi wyrok NSA?

Tymczasem w literaturze prawniczej od stycznia 2013 r. jednolicie prezentowany był pogląd, że egzekucja opłaty śmieciowej nie może być powierzona przez urząd gminy „na zewnątrz”. Prawdopodobnie jako pierwszy taki pogląd wyraził radca prawny, Marcin Maciocha, w artykule „Jak windykować opłaty?”, opublikowanym na łamach „Wspólnoty” z 19 stycznia 2013 r. W tym samym piśmie w numerze 9 z 27 kwietnia 2013 r. omówiono rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody dolnośląskiego z 1 marca 2013 r., który stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej w Bystrzyce Kłodzkiej. Wydawało się, że po tym rozstrzygnięciu nadzorczym nikt już nie będzie miał wątpliwości: prawo egzekwowania opłaty śmieciowej przysługuje jedynie wójtowi, zaś powierzanie tych zadań spółce komunalnej jest bezprawne. Wydawało się również, że prawidłowość dotychczasowych interpretacji o braku możliwości powierzenia spółce komunalnej egzekucji opłaty śmieciowej została ostatecznie przesądzona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 24 czerwca 2013 r. (sygn. akt II SA/Wr 211/13).

Nagle jednak 26 listopada 2013 r. Naczelny Sąd Administracyjny wydał całkowicie odmienne rozstrzygnięcie, stwierdzając, że art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym nie tylko zezwala gminom na przekazanie zarządom spółek komunalnych władczych kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych, lecz także sprawia,

ż zarządy spółek komunalnych mogą być upoważnione do podejmowania wszelkich innych czynności, prowadzących do ustalenia, stwierdzenia, potwierdzenia jakichkolwiek uprawnień lub obowiązków określonych przepisami prawa administracyjnego, w tym także tzw. czynności materialno-technicznych.

Czyżby wszyscy eksperci się pomylili? Niekoniecznie. Wyrok NSA z 26 listopada 2013 r., wydany w sprawie o sygnaturze II OSK 2409/13, trzeba bowiem rozumieć dwojako. Po pierwsze, NSA dokonał odważnej i szerokiej interpretacji art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. 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”. W art. 9 ust. 1 mowa jest o zawieraniu przez gminę umów z innymi podmiotami. NSA, opierając się na regule prawniczego rozumowania „z większego na mniejsze”, wywiódł, że skoro rada gminy może nawet upoważnić zarząd spółki komunalnej do wydawania decyzji administracyjnych („coś większego”), to tym bardziej może upoważnić do wykonywania innych („mniejszych”) czynności w toku prowadzonego postępowania administracyjnego. Taki kierunek wykładni wydaje się być prawidłowy, choć stanowi to przełom w dotychczasowej interpretacji tego przepisu (por. wyrok WSA w Opolu z 24 listopada 2009 r., sygn. II SA/Op 318/09, LEX nr 589191).

A tajemnica skarbową?

Po drugie, NSA dokonał także wykładni art. 9n i 69a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stwierdzając, że nie ma przeszkód, by upoważnić zarząd spółki komunalnej do sędowania obowiązków gminy w zakresie sprawozdawczości, zbierania i sprawdzania deklaracji śmieciowych oraz prowadzenia egzekucji. Wydaje się, że w tym zakresie rozstrzygnięcie NSA jest błędne. Sąd nie wziął pod uwagę, że nie da się sprawdzać deklaracji śmieciowych ani prowadzić egzekucji bez dostępu do informacji zawartych

w tych deklaracjach. Tymczasem, zgodnie z art. 293 §1 Ordynacji podatkowej, „indywidualne dane zawarte w deklaracji (...) objęte są tajemnicą skarbową”. Przepis ten odnosi się również do deklaracji w sprawie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (por. art. 69 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w związku z art. 3 pkt. 2, 3, 5 Ordynacji podatkowej). Tajemnicą skarbową objęte są również dane zawarte w aktach wszystkich postępowań prowadzonych na podstawie Ordynacji podatkowej: postępowania podatkowego, postępowania kontrolnego i czynności sprawdzających (por. art. 293 §2 Ordynacji podatkowej)¹. Objęcie danych informacji tajemnicą skarbową powoduje jednocześnie zawężenie dostępu do nich na rzecz ściśle określonych podmiotów, które zarazem zobowiązane są do jej przestrzegania¹. Krąg tych podmiotów został wskazany w art. 294 §1 Ordynacji podatkowej. Katalog podmiotów, którym wolno udostępnić akta czy też informacje zawarte w tych aktach, objęte tajemnicą skarbową, zamieszczono z kolei w art. 297-299 Ordynacji podatkowej^{1,2}. Katalog ten ma charakter zamknięty. Należy zauważyć, że z żadnego powołanego wyżej przepisu Ordynacji podatkowej nie wynika dopuszczalność udostępnienia informacji objętych tajemnicą skarbową pracownikom spółki komunalnej. NSA prawdopodobnie nie wziął pod uwagę poglądów doktryny na temat tajemnicy skarbowej (opisywanych m.in. w numerze 7/2013 „Przeglądu Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych”).

Reasumując, w związku z tym, że sprawdzanie deklaracji śmieciowych i egzekucja opłaty śmieciowej wiążą się z udostępnianiem informacji objętych tajemnicą skarbową, nadal nie można upoważniać zarządów spółek komunalnych do dokonywania tych czynności, gdyż spółki komunalne i ich pracownicy nie mieszczą się w kategorii podmiotów, którym można udostępnić informacje objęte tajemnicą skarbową. A za ujawnienie informacji objętych tajemnicą skarbową osobom nieuprawnionym grozi surowa sankcja, albowiem, zgodnie z art. 306 §1 Ordynacji podatkowej, „Kto, będąc obowiązany do zachowania tajemnicy skarbowej, ujawnia informacje objęte tą tajemnicą, podlega karze pozbawienia wolności do lat 5”.

Źródła

1. Niezgódka-Medek M.: Komentarz do art. 293. [W:] Babiarsz S., Dauter B., Gruszczyński B., Hauser R., Kabat A., Niezgódka-Medek M. *Ordynacja podatkowa, Komentarz*. Lexis Nexis. Warszawa 2009.
2. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 marca 2002 r., sygn. akt I SA/Wr 1436/00.

Jędrzej Klatka
radca prawny
Kancelaria Radców Prawnych
Klatka i Partnerzy