

II FPS 3/16 - Uchwała

Data orzeczenia	2016-12-19
Data wpływu	2016-08-29
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny
Sędziowie	Aleksandra Wrzesińska- Nowacka Anna Łuczaj Arkadiusz Despot - Mładanowicz Bogusław Dauter Jan Rudowski /przewodniczący/ Zbigniew Kmiecik /sprawozdawca/ Zdzisław Kostka
Symbol z opisem	6116 Podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbową oraz inne podatki i opłaty
Hasła tematyczne	Inne
Treść wyniku	Podjęto uchwałę
Powołane przepisy	Dz.U. 2016 nr 0 poz 446; art. 39 ust. 4; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Dz.U. 2016 nr 0 poz 250; art. 6q ust. 1; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity Dz.U. 2015 nr 0 poz 613; art. 143 par. 1; Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa - t.j.

Tezy

1. W sprawach opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi przepis art. 6q ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250 ze zm.) wyłącza stosowanie przepisu art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.).

2. Wykładnia dokonana w uchwale wiąże od dnia jej podjęcia.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący Sędzia NSA Jan Rudowski, Sędzia NSA Zbigniew Kmiecik (sprawozdawca), Sędzia NSA Zdzisław Kostka (współsprawozdawca), Sędzia NSA Aleksandra Wrzesińska - Nowacka, Sędzia NSA Bogusław Dauter, Sędzia NSA Anna Łuczaj, Sędzia NSA Arkadiusz Despot - Mładanowicz, , Protokolant Maciej Wojtuń, po rozpoznaniu w dniu 19 grudnia 2016 r. na posiedzeniu jawnym w Izbie Finansowej z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Marii Ziniewicz wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 sierpnia 2016 r., BO-4660-20/16, o podjęcie w trybie art. 264 § 2 w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.) uchwały wyjaśniającej: "Czy na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) 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 z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250 ze zm.) w związku z art. 143 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.) stoi na przeszkodzie do podjęcia przez radę gminy uchwały o udzieleniu takiego upoważnienia?" podjął następującą uchwałę: 1. W sprawach opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi przepis art. 6q ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250 ze zm.) wyłącza stosowanie przepisu art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.). 2. Wykładnia dokonana w uchwale wiąże od dnia jej podjęcia.

Uzasadnienie

Wnioskiem z 29 sierpnia 2016 r. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, na podstawie art. 36 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1647 ze zm., dalej: P.u.s.a.) oraz art. 264 § 2 w zw. z art. 15 § 1 pkt 2) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r. poz. 718 ze zm., dalej: P.p.s.a.), wystąpił o podjęcie uchwały wyjaśniającej: "Czy na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, dalej: 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 z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250, dalej: u.c.p.g.) w związku z art. 143 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613 ze zm., dalej: Ordynacja podatkowa) stoi na przeszkodzie do podjęcia przez radę gminy uchwały o udzieleniu takiego upoważnienia?".

W uzasadnieniu wniosku wskazano, że w orzecznictwie sądów administracyjnych występuje rozbieżność na tle stosowania przepisów u.c.p.g. 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 i art. 39 ust. 4 u.s.g. na gruncie u.c.p.g.

Według pierwszego z poglądów podjęcie przez radę gminy, na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g., uchwały o powierzeniu załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w sprawach określonych w u.c.p.g. spółkom komunalnym nie narusza przepisów Ordynacji podatkowej. Jednocześnie prezentowany jest także drugi 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.c.p.g. 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 spółka komunalna. Reprezentatywny dla tej linii orzeczniczej jest wyrok NSA z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 2409/13. Naczelny Sąd Administracyjny sformułował w nim 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 (odmowy ustalenia), stwierdzenia (odmowy stwierdzenia), czy też potwierdzenia (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., sygn. akt II OSK 2289/14, Sąd 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). Skład orzekający uznał, że przepis art. 39 ust. 4 u.s.g., przy uwzględnieniu odesłania zawartego w art. 6q ust. 1 u.c.p.g., 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. 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 prawomocnym wyroku z dnia 23 kwietnia 2015 r., sygn. akt I SA/Wr 2477/14, WSA we Wrocławiu 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 administracji 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 WSA we Wrocławiu przyjął, że ograniczenia w przenoszeniu kompetencji na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. mogą wynikać z przepisów prawa materialnego, które wyznaczać będą dopuszczalny zakres dekoncentracji zewnętrznej. W odniesieniu do spraw objętych u.c.p.g. brak jest w ustawie regulacji, które wykluczałyby możliwość dekoncentracji lub precyzowałyby wprost kwestię możliwości przekazania przez radę spraw innemu podmiotowi, wskazanemu przez ustawę.

Za dopuszczalnością stosowania art. 39 ust. 4 u.s.g. do opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi opowiadają się także K. Sobieralski w: "Powierzenie spółce prawa handlowego utworzonej przez gminę orzeczniczych i egzekucyjnych kompetencji wójta w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminie" (Nowe Zeszyty Samorządowe, 2012/2/20), A.K. Modrzejewski w: "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, 2014/6) oraz K. Ziemiński w: "Możliwość przekazywania działań wykonawczych przez radę gminy" (Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 2015/3).

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

W orzecznictwie zaprezentowany został także pogląd odmienny, zgodnie z którym, przekazanie organom gminy uprawnień organów podatkowych ze wskazaniem, że mają działać na podstawie Ordynacji podatkowej, m.in. zgodnie z art. 143 § 1 Ordynacji podatkowej, oznacza, że przepis art. 39 ust. 4 u.s.g. nie ma zastosowania. W wyroku z dnia 10 maja 2016 r., sygn. akt: II FSK 1409/14, 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 w sprawie jest wyłączone przez przepis szczególny, jakim jest art. 6q ust. 1 u.c.p.g. 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.c.p.g. wójt (burmistrz lub prezydent miasta) jest jednocześnie organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości, 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.c.p.g. 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 uprawnienia organu administracji publicznej, jakim jest wójt, burmistrz (prezydent miasta), a nie gminy rozumianej jako jednostka samorządu terytorialnego. Nie są to zadania własne gminy, a zatem nie mogą być realizowane przez podmioty, o których mowa w art. 9 ust. 1 u.s.g. Te bowiem są tworzone wyłącznie w celu wykonywania tych zadań.

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 (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)?, Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych, 2014/7/34-40).

Prezes NSA zauważył, że 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 uchwały 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 stanowią 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. Przepis 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.

Rozpatrując przedstawione zagadnienie, skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego zważył, co następuje:

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.c.p.g., analizowanym przy uwzględnieniu treści art. 143 § 1 Ordynacji podatkowej. Rozstrzygnięcie rysujących się na tym tle wątpliwości pozwala na udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy przepis art. 6q ust. 1 u.c.p.g. stoi na przeszkodzie do podjęcia przez radę gminy uchwały o udzieleniu upoważnienia według reżimu określonego w art. 39 ust. 4 u.s.g. (wyłącza jego zastosowanie).

Jak wynika z uzasadnienia wniosku sformułowanego przez Prezesa NSA, w orzecznictwie sądowoadministracyjnym za bezsporną uznawana jest teza, że skorzystanie z trybu, o którym stanowi ostatni z wymienionych przepisów, powoduje przeniesienie kompetencji przyznanych ustawowo organowi wykonawczemu, związanych z załatwianiem spraw indywidualnych, na rzecz wskazanego w uchwale podmiotu, w tym jednostek wyliczonych 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 podmiotów wyliczonych w art. 9 ust. 1 u.s.g. W powołanym uprzednio wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 23 kwietnia 2015 r., sygn. akt I SA/Wr 2477/14 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". Jak dodał Sąd, organ wykonawczy gminy traci w takim przypadku swoje uprawnienia jurysdykcyjne (podobnie: 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).

Można z tego wysnuć bardziej generalny wniosek, iż nazwa, którą w ustawie oznaczono omawianą konstrukcję, nie odpowiada jej prawnemu charakterowi. Nie odzwierciedla ona bowiem faktu przesunięcia – w następstwie uruchomienia trybu z art. 39 ust. 4 u.s.g. – 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 – co oczywiste – 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 ab initio u.c.p.g. – przepisy Ordynacji podatkowej. Regułę tę uzupełniono zastrzeżeniem, że "uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, a w przypadku przejęcia 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 – z racji zastosowanego odesłania – załatwieniu w myśl przepisów Ordynacji podatkowej, nakazuje uznać art. 6q ust. 1 u.c.p.g. za *lex specialis* w stosunku do art. 39 ust. 4 u.s.g. Wyraźne zakreślenie w pierwszym z uregulowań kręgu podmiotów dysponujących uprawnieniami organów podatkowych musi być wobec tego traktowane jako ograniczenie zakresu swobody decyzyjnej rad gmin, wyznaczonego przez przepis art. 39 ust. 4 u.s.g.

Kierując się założeniami racjonalnego ustawodawcy, wypada przyjąć, że w art. 6q ust. 1 u.c.p.g. nieprzypadkowo użyto skorelowanego z brzmieniem m. in. art. 2 § 3 i art. 13a Ordynacji podatkowej zwrotu "z tym, że uprawnienia organów podatkowych przysługują". Wynika z niego, 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. Przepisom Ordynacji podatkowej, operującej w art. 13 pojęciem organu podatkowego, nie jest bowiem znana taka konstrukcja, zaś w świetle art. 143 § 1 tej ustawy, dopuszczalne jest jedynie upoważnienie funkcjonariusza celnego lub pracownika kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w imieniu organu i w ustalonym zakresie, w szczególności do wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń (dekoncentracja wewnętrzna). Opowiedzenie się za odmiennym poglądem prowadziłoby do rozszerzenia, z naruszeniem granic określonych przez ustawodawcę, listy podmiotów traktowanych jako organy podatkowe w sprawach opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Podważałoby tym samym istotę koncepcji jedności systemu organów podatkowych, która legła u podstaw uregulowania zawartego w akcie rangi kodeksowej (art. 13 Ordynacji podatkowej). Zapatrywania tego nie dałoby się też pogodzić z jedną z kluczowych zasad wykładni systemowej, tj. koniecznością respektowania całości przepisów stanowiących przedmiot odesłań, a nie tylko ich części (wybranych elementów układu odniesienia w postaci unormowania Ordynacji podatkowej). Zaaprobowanie tego stanowiska kłóciłoby się wreszcie z dyrektywami wykładni językowej art. 6q ust. 1 u.c.p.g., gdyż stawiałoby pod znakiem zapytania sens i celowość zamieszczenia w tym przepisie zwrotu: "z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują". Już sam fakt odesłania przezeń (wprost i w pełnym zakresie) do przepisów Ordynacji podatkowej, wobec jednoznacznej treści art. 13 tej ustawy, przesądza o tym, że na szczeblu gminnym 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.c.p.g. 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 dochowania odpowiednich standardów orzekania w złożonej pod względem prawnym – o czym świadczy m.in. treść art. 6m ust. 2b i art. 6o ust. 1 u.c.p.g. – materii.

Bez znaczenia dla wyniku zaprezentowanego wywodu są 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., sygn. akt II OSK 2409/13, "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., sygn. akt II OSK 2289/14 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 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.c.p.g. (pozostaje bez związku z treścią dwóch jednostek redakcyjnych art. 39, tj. przepisami ust. 1 i 4).

Należy zaznaczyć, że określenie konsekwencji prawnych dokonanej przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wykładni analizowanych przepisów (ustalenie kwalifikacji i skutków prawnych uchybień polegających na udzieleniu przez radę gminy upoważnienia w trybie art. 39 ust. 4 u.s.g. do załatwiania spraw opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi) może nastąpić dopiero w przypadku rozpoznania konkretnych skarg na uchwały podjęte na podstawie wymienionego przepisu. Niezależnie od tego wypada podkreślić, że wykładnia przyjęta w uchwale wiąże od dnia podjęcia uchwały. Opowiedzenie się w tym przypadku za retrospektywnym oddziaływaniem wykładni w odniesieniu do budzących wątpliwości interpretacyjne przepisów prawa, w sytuacji zarysowania się rozbieżności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, mogłoby podważyć zaufanie do organów władzy publicznej, w tym sądów. Zaufanie to jest uznawane za wartość, która w demokratycznym państwie prawnym podlega ochronie konstytucyjnej. W art. 2 Konstytucji RP trzeba więc poszukiwać rozwiązań służących realizacji tej wartości, przy pełnym poszanowaniu innych standardów konstytucyjnych – tak w uchwale pełnego składu Sądu Najwyższego z 28 stycznia 2014 r. (OSNC 2014 nr 5 poz. 49). Standardy, o których mowa, muszą być respektowane szczególnie wtedy, gdy uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczy pośrednio kontroli zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego (art. 184 zdanie drugie Konstytucji RP). 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.

Wobec powyższego, na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2) P.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny podjął następującą uchwałę: 1. W sprawach opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi przepis art. 6q ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250 ze zm.) wyłącza stosowanie przepisu art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.).

2. Wykładnia dokonana w uchwale wiąże od dnia jej podjęcia.