

**RADA MIEJSKA
W LUBINIE**

**UCHWAŁA NR XXXV/273/13
RADY MIEJSKIEJ W LUBINIE
z dnia 12 marca 2013r.**

w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę.

Na podstawie art. 18 ust.2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002r. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), **uchwala się, co następuje:**

§ 1

1. Udziela się odpowiedzi na skargę Wojewody Dolnośląskiego nr NK-N6.4131.874.2012.JK8 z dnia 25 lutego 2013r. na Uchwałę Rady Miejskiej w Lubinie Nr XXX/229/12 z dnia 20 listopada 2012r. w sprawie upoważnienia Zarządu Spółki Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Lubinie do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej.
2. Treść odpowiedzi stanowi załącznik do uchwały.

§ 2

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miejskiej

Andrzej Górzyński

Załącznik
do Uchwały Nr XXXV/273/13
Rady Miejskiej w Lubinie
z dnia 12 marca 2013r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny
we Wrocławiu
ul. Św. Mikołaja 78/79
50-126 Wrocław

Skarżący: **Wojewoda Dolnośląski – organ nadzoru**
pl. Powstańców Warszawy 1
50-951 Wrocław

Strona przeciwna: **Rada Miejska w Lubinie**
ul. Kilińskiego 10
59-300 Lubin

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) Rada Miejska w Lubinie przekazuje skargę Wojewody Dolnośląskiego NK-N6.4131.874.2012.JK8 z dnia 25 lutego 2013r. na Uchwałę Rady Miejskiej w Lubinie Nr XXX/229/12 z dnia 20 listopada 2012r. w sprawie upoważnienia Zarządu Spółki Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Lubinie do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, **wnosi o oddalenie skargi i udziela następującej odpowiedzi:**

UZASADNIENIE

Zaskarżoną uchwałą Rada Miejska w Lubinie upoważniła Zarząd Spółki MPWiK Sp. z o.o. do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w zakresie:

1. Przyjmowania deklaracji w wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6m ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2012 poz. 391.)
2. Przyjmowania deklaracji wraz z kopiami umów, o których mowa w art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 1 lipca 2011r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011r. Nr. 152, poz. 897 z późniejszymi zmianami).
3. Przyjmowania informacji od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 1 lipca 2011r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011r. Nr 152, poz. 897 z późniejszymi zmianami).
4. Określenia w drodze decyzji wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w razie nie złożenia przez właściciela nieruchomości deklaracji o wysokości tej opłaty albo powstania uzasadnionych wątpliwości, co do danych zawartych w złożonej przez niego deklaracji, na zasadach w art. 6o ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012r. poz. 391).
5. Określenia w drodze decyzji wysokości zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na podstawie art. 6p ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2012 poz. 391).
6. Zobowiązania podmiotów prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, prowadzących regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych lub innych posiadaczy odpadów do okazania dokumentów sporządzonych na potrzeby ewidencji odpadów oraz dokumentów potwierdzających osiągnięcie określonych poziomów

recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji do składowania w celu weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniach o których mowa w art. 9n ust.1 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2012 poz. 391).

7. Wydawania decyzji na podstawie art. 5 ust. 7 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2012 poz. 391) nakazujących wykonanie obowiązku wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

8. Dokonywania czynności sprawdzających o których mowa w art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. – ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2005r. Nr. 8, poz. 60 z późniejszymi zmianami), mających na celu:

a) sprawdzanie terminowości:

- składania deklaracji,

- wpłacania zadeklarowanych opłat, w tym również pobieranych przez płatników oraz inkasentów;

b) stwierdzanie formalnej poprawności dokumentów wymienionych w pkt. a;

c) ustalanie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami.

9. W razie stwierdzenia, że deklaracja zawiera błędy rachunkowe lub inne oczywiste omyłki bądź że wypełniono ją niezgodnie z ustalonymi wymaganiami, w zależności od charakteru i zakresu uchybień:

a) korygowania deklaracji, dokonując stosownych poprawek lub uzupełnień, jeżeli zmiana wysokości zobowiązania z tytułu opłaty, kwoty nadpłaty, kwoty zwrotu opłaty lub wysokości straty w wyniku tej korekty nie przekracza 1000 zł,

b) zwracania się do składającego deklarację o jej skorygowanie oraz złożenie niezbędnych wyjaśnień, wskazując przyczyny z powodu których informacje zawarte w deklaracji podaje się w wątpliwość.

10. Uwierzytelnienia kopii skorygowanej deklaracji o której mowa w pkt. 9.

11. Doręczenia właścicielowi nieruchomości uwierzytelnionej kopii skorygowanej deklaracji wraz z informacją o związanej z korektą deklaracji zmianie wysokości zobowiązania z tytułu opłaty, kwoty nadpłaty lub zwrotu opłaty bądź informację o braku takich zmian.

12. Żądania złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub wezwanie do jej złożenia, jeżeli deklaracja nie została złożona mimo takiego obowiązku.

13. W razie wątpliwości co do poprawności złożonej deklaracji – wzywania do udzielenia w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych.

14. Dokonywania oględzin lokalu mieszkalnego lub części tego lokalu, za zgodą właściciela nieruchomości jeżeli jest to niezbędne do zweryfikowania zgodności stanu faktycznego z danymi wynikającymi z deklaracji złożonej przez właściciela nieruchomości oraz z innych dokumentów potwierdzających poniesienie wydatków na cele mieszkaniowe.

15. Wyznaczania nowego terminu przeprowadzenia oględzin w razie nieudostępnienia lokalu mieszkalnego w uzgodnionym terminie.

16. Sporządzania protokołu przeprowadzonych oględzin.

W ocenie skarżącego art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym nie daje podstaw prawnych do udzielenia upoważnienia do załatwiania spraw indywidualnych w zakresie objętym zaskarżoną uchwałą.

Nie można zgodzić się z poglądem skarżącego w/w uchwałą.

Wskazany powyżej przepis upoważnia Radę Gminy do podjęcia aktu powszechnie obowiązującego na obszarze jej obowiązywania skierowanego do nieokreślonego kręgu adresatów na podstawie którego Rada Gminy decyduje o organie właściwym rzeczowo i funkcjonalnie do załatwienia indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Zgodnie z powołanym 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, tj. jednostek organizacyjnych tworzonych przez gminę

w celu wykonywania zadań oraz podmiotów trzecich, z którymi gmina może zawierać umowy w celu wykonania zadań. MPWiK zalicza się do ostatniej z powołanych kategorii podmiotów.

Ustawodawca wyraźnie wskazał, że przepis ten odnosi się tylko do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Uchwałą nr XXX/227/12 Rada Miejska powierzyła wykonanie zadań własnych wynikających z ustawy z dnia 13 września 1996r.

o utrzymaniu czystości i porządku MPWiK Sp. z o.o. w Lubinie. Zaskarżona uchwała jest aktem wykonawczym wydanym na podstawie § 4 uchwały nr XXX/227/12. W tej uchwale Rada Miejska upoważniła Zarząd MPWiK Sp. z o.o. do załatwienia spraw indywidualnych, a tym samym spraw których załatwienie kończy się wydaniem decyzji.

Powszechnie przyjmuje się, że sprawa ma charakter indywidualny jeżeli dotyczy imiennie określonego podmiotu oraz jego konkretnych spraw. Na załatwienie sprawy składa się wiele czynności, które w konsekwencji kończą się wydaniem decyzji. Tym samym biorąc pod uwagę powyższe można stwierdzić, iż zaskarżoną uchwałą Rada Miejska upoważniła Zarząd MPWiK Sp. z o.o. do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, gdyż w każdej sprawie której dotyczy upoważnienie rezultatem załatwienia sprawy jest decyzja administracyjna.

Zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w Lubinie zawiera poza ust. 1 pkt. 6 i ust. 1 pkt. 8 § 1 identyczny zakres upoważnień jak w uchwale Rady Miejskiej Nr XXIX/657/2012 z dnia 5 lipca 2012 we Wrocławiu, która została uznana przez Organ Nadzoru za zgodną z prawem, a podjęta również jest na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W ocenie skarżącego zaskarżona uchwała w ust. 1 pkt. 6 i ust. 1 pkt. 8 § 1 również nie narusza upoważnienia ustawowego art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż dotyczy ona upoważnienia do załatwiania sprawy indywidualnej, a załatwianie jej odbywać się będzie wydaniem decyzji merytorycznej lub decyzji umarzającej postępowanie, a w przypadku ust. 1 pkt. 6 § 1 nałożeniem kary również w formie decyzji.

Słusznie zauważa się, iż upoważnienie udzielone mocą uchwały rady gminy na podstawie omawianego art. 39 ust. 4 należy odróżnić od pełnomocnictwa administracyjnego, o którym mowa w ustępie 2 tego przepisu, polegającego na upoważnieniu przez właściwy w danej sprawie organ administracji innej osoby do wydawania decyzji administracyjnych w jego imieniu. W tym drugim przypadku organ udzielający upoważnienia nie przestaje być właściwy w sprawie ani nie zostaje zwolniony z odpowiedzialności za sposób jej załatwienia, natomiast wydana przez upoważnioną w tym trybie osobę decyzja wywołuje skutki prawne w stosunku do osób trzecich tak, jak gdyby podjęta była bezpośrednio przez ustawowo właściwy organ. W następstwie upoważnienia udzielonego na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, organ gminy właściwy do wydawania decyzji administracyjnych (wójt, burmistrz lub prezydent miasta) traci natomiast swe kompetencje w oznaczonym w uchwale zakresie na rzecz wskazanego w niej podmiotu (pogląd utrwalony w orzecznictwie sądowym - **wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 maja 2010 r., sygn. akt IV SA/GI 601/09**).

Określając w art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym zakres upoważnienia, ustawodawca wskazał, że może ono odnosić się tylko do załatwiania "*indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej*". Przypomnieć należy, że organ administracji publicznej może ujmować swoje czynności w różnych formach działania, które nie są dla siebie konkurencyjne ani zamienne. W doktrynie wyróżnia się w tym zakresie m.in.: stanowienie aktów normatywnych, wydawanie aktów administracyjnych, czynności cywilnoprawne, czy też czynności materialno - techniczne. Aktem administracyjnym jest przy tym każde władcze, jednostronne oświadczenie woli organu administracyjnego, określające sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie, a jego kwalifikowaną formą jest decyzja administracyjna. Podejmując indywidualny akt administracyjny organ administracji załatwia sprawę administracyjną, gdyż dokonuje konkretyzacji przepisu prawa w określonym stanie faktycznym wobec określonego podmiotu. Użyte w art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym sformułowanie "*załatwianie indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej*" należy więc rozumieć jako rozstrzygnięcie spraw administracyjnych w formie władczej (co do zasady) decyzją administracyjną. Uważamy przy tym, że pojęcie "*załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej*" należy rozumieć na tyle szeroko, że winno ono obejmować również czynności faktyczne związane (bądź tym bardziej warunkujące) załatwienie danej sprawy. W analizowanym przypadku taką czynnością byłoby

przykładowo odbieranie od właścicieli nieruchomości deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6m uucpg), stanowiących podstawę wydania decyzji określającej wysokość tej opłaty.

W myśl orzecznictwa sądów administracyjnych, upoważnienie udzielone na podstawie cytowanego przepisu może dotyczyć zarówno wydawania decyzji administracyjnych, jak i realizowania innych form działania administracji. Zgodnie z wyrokiem WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 12 marca 2009 r., II SA/Go 24/09, „indywidualne sprawy z zakresu administracji publicznej nie zawsze są załatwiane w drodze decyzji administracyjnej. Nie można pominąć okoliczności, iż prawu administracyjnemu znane są inne formy władczego działania organów administracji publicznej, np. poprzez czynności o charakterze materialno-technicznym. Przepis art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, może również obejmować upoważnienie do załatwiania takich spraw przez inne niż wójt burmistrz, prezydent miasta podmioty, w tym organy gminnych jednostek organizacyjnych”.

Za zgodnością z prawem dokonanego upoważnienia przemawia natomiast ogólny pogląd dominujący zarówno w piśmiennictwie jak i w orzecznictwie, wskazujący na to, że przepisy prawa administracyjnego ustrojowego, jak i prawa materialnego i procesowego przewidują dopuszczalność dekoncentracji kompetencji przez organy administracji publicznej, którym dana kompetencja została przyznana. Źródłem przekazania kompetencji jest właśnie upoważnienie wspomniane powyżej, udzielone na mocy art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Fakt natomiast, iż upoważnienie dla rady gminy do dokonania dekoncentracji zewnętrznej kompetencji zostało umieszczone przez ustawodawcę w ustawie samorządowej, a zatem w przepisach o charakterze ustrojowym, ma kluczowe znaczenie dla dokonania wykładni powyższego przepisu i zastosowania ewentualnych reguł kolizyjnych. Dokonując wykładni art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, należy mieć na uwadze ratio legis ustawodawcy, który przewidując powyższy zapis, opowiedział się za dopuszczalnością zastosowania zawartej w nim normy prawnej we wszelkiego rodzaju sprawach z zakresu administracji publicznej. Za powyższym przemawia również w sposób jednoznaczny wykładnia językowa omawianego przepisu, z której wynika brak ograniczeń co do zakresu i rodzaju spraw co do których można dokonać upoważnienia.

Dla dokonania wykładni omawianego przepisu i jego wzajemnej relacji do przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach kluczowym jest zapis art. 6q tejże ustawy. Zgodnie z powyższym zapisem, w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta. Tym samym, w zakresie w jakim ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskazuje na uprawnienia do wydawania decyzji ustalających wysokość opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6o ustawy) oraz decyzji ustalających wysokość zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6p ustawy) stanowi przepis szczególny w stosunku do przepisów Ordynacji podatkowej, a co za tym idzie, powyższe uprawnienia mogą zostać przekazane w trybie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Należy zauważyć dalej, iż w stosunku do spraw indywidualnych dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, możliwości zastosowania art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. nie wyklucza odwołanie w art. 6q ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach do stosowania w sprawach opłat przepisów Ordynacji podatkowej. Co prawda art. 143 Ordynacji podatkowej normuje sposób upoważniania przez organ podatkowy funkcjonariuszy celnych lub pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw, jednakże jedynie w imieniu organu podatkowego. Jest to przykład tzw. dekoncentracji wewnętrznej, cechującej się tym, iż w przypadku tego rodzaju upoważnienia nie dochodzi do zmiany organu posiadającego kompetencję do władczego działania. Art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym dotyczy natomiast innego typu upoważnienia, tj. dekoncentracji zewnętrznej, polegającej na przeniesieniu kompetencji z organu posiadającego ją z mocy ustawy na organ określony w upoważnieniu.

Co warto podkreślić, w uchwale w sprawie upoważnienia Zarządu MPWiK do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej nie dokonano upoważnienia do wydawania

decyzji w zakresie przeprowadzania egzekucji tzw. „opłaty śmieciowej”, a jedynie upoważniono do wykonywania czynności faktycznych związanych z poborem opłat, jak chociażby dokonywanie czynności sprawdzających, o których mowa w art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa mających na celu: sprawdzanie terminowości składania deklaracji, wpłacania zadeklarowanych opłat, w tym również pobieranych przez płatników oraz inkasentów czy też stwierdzanie formalnej poprawności dokumentów oraz do wydawania decyzji w sprawach indywidualnych, nie stanowiących kompetencji do których zastosowanie znajdują przepisy wspomnianej powyżej ustawy Ordynacja podatkowa.

Tak więc również w tym zakresie stwierdzić należy brak wadliwości dokonanego powierzenia.

Dlatego też biorąc pod uwagę powyższe Rada Miejska wnosi o oddalenie skargi.

z up. PREZIDENTA MIASTA

Lech Dudała
Sekretarz Miasta