

Sygn. akt I SA/Wr 25/24

ODPIS



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 04 lipca 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący: sędzia WSA Marta Semiczek (sprawozdawca)
Sędziowie: sędzia WSA Jarosław Horobiowski
asesor WSA Anna Kuczyńska -Szczytkowska
Protokolant: Starszy specjalista Agnieszka Dąbrowska

po rozpoznaniu w Wydziale I na rozprawie w dniu 04 lipca 2024 r.
sprawy ze skargi
na interpretację indywidualną Prezydenta Wrocławia
z dnia 30 listopada 2023 r. nr WPO-ZOS.310.1.2023.AD
w przedmiocie opłaty skarbowej

oddala skargę w całości.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Stwierdzam SPECJALISTA

Magdalena Rogalewicz

WSA/wyr.1 – sentencja wyroku

URZĄD MIEJSKI WROCŁAWIA
BIURO OBSŁUGI PRAWNEJ

wpl. 18-11-2024 (2)

L.dz. 416806/2024/p

Uzasadnienie

Wnioskiem z 6 września 2023 r. (Skarżący, Strona, Wnioskodawca) zwrócił się do Prezydenta Wrocławia o wydanie interpretacji indywidualnej przepisów prawa podatkowego w zakresie opłaty skarbowej.

Z opisu stanu faktycznego wynika, że Wnioskodawca zamierza reprezentować konsumentów przed Miejskim Rzecznikiem Konsumentów we W, celem podjęcia przez niego stosownej interwencji. Zamierza także reprezentować przedsiębiorców w sprawach pism kierowanych do nich na podstawie art. 42 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2023 r. poz. 1689 dalej, jako "u.o.k.i.k.").

Wnioskodawca zamierza występować w roli pełnomocnika ww. podmiotów przedkładając do akt stosowne pełnomocnictwo.

W świetle tak opisanego stanu faktycznego wątpliwość Wnioskodawcy dotyczy tego, czy czynność złożenia przez niego dokumentu pełnomocnictwa podlega opłacie skarbowej.

Zagadnienie to jest istotne z punktu widzenia Wnioskodawcy, bowiem stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 2111) obowiązek zapłaty opłaty skarbowej w przypadku złożenia dokumentu pełnomocnictwa ciąży solidarnie zarówno na mocodawcy, jak i pełnomocniku, w tym przypadku będącym Wnioskodawcą.

Zdaniem Wnioskodawcy złożenie przez niego dokumentu pełnomocnictwa, nie będzie rodzić obowiązku uiszczenia opłaty skarbowej, bowiem nie dochodzi do złożenia dokumentu pełnomocnictwa w sprawie z zakresu administracji publicznej lub postępowaniu sądowym.

W interpretacji indywidualnej z 30 listopada 2023 r. Prezydent uznał stanowisko Wnioskodawcy za nieprawidłowe.

Wskazując treść art. 1 ust. 1 art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o opłacie skarbowej, organ podniósł, że zakres przedmiotowy opłaty od pełnomocnictw złożonych w sprawach z zakresu administracji publicznej należy rozumieć szeroko. Ustawodawca nie ogranicza zakresu przedmiotowego, do postępowań w sprawach, do których ma zastosowanie Kodeks postępowania administracyjnego lub Ordynacja podatkowa.

Odwołując się do orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego Organ wskazał, że wykonywanie zadań w rozmaitych formach nie daje podstaw do wyodrębnienia wśród zadań samorządu terytorialnego zadań publicznych i zadań

niepublicznych. Samorząd terytorialny nie ma innych zadań publicznych niż te, które wynikają z ustaw. Jest on powołany wyłącznie w celu realizacji zadań publicznych. Przy czym, w sensie normatywnym, całokształt spraw zaliczanych do zakresu działania gminy ma na celu realizację zadań publicznych i z tej przyczyny sprawy te należą do zakresu administracji publicznej. Zatem, bezsprzecznie należy stwierdzić, że sprawą z zakresu administracji publicznej jest także sprawa z zakresu ochrony praw konsumentów, ponieważ jest to ustawowe zadanie jednostki samorządu terytorialnego. Zadania te realizuje pracownik obsługujący starostę (wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Zgodzić się należy z Wnioskodawcą, że rzecznik konsumentów nie jest organem administracji publicznej (jednostki samorządu terytorialnego) i nie wydaje decyzji administracyjnych ani innych władczych aktów administracyjnych. Nie oznacza to jednak, że działania ustawowe rzecznika realizowane są poza sferą spraw z zakresu administracji publicznej.

Powyższa interpretacja indywidualna została zaskarżona w całości do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Strona zarzuciła organowi naruszenie polegające na dopuszczeniu się błędu wykładni jak też niewłaściwej oceny, co do zastosowania przepisów prawa materialnego, tj.:

- 1) art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy o opłacie skarbowej,
- 2) art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej,

przez przyjęcie, iż rzecznik prowadzi sprawę z zakresu administracji publicznej, co doprowadziło organ do stanowiska, iż złożenie pełnomocnictwa do reprezentowania konsumenta lub przedsiębiorcy przed Rzecznikiem Konsumentów podlega opłacie skarbowej.

Ponadto Strona zarzuciła naruszenie przepisów postępowania przez naruszenie art. 2a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2021 r., poz. 1540 ze zm., dalej także "O.p.") przez rozstrzygnięcie niedających się usunąć wątpliwości, co do treści przepisów prawa podatkowego na niekorzyść wnioskującego.

W związku z powyższym Skarżący wniósł o uchylenie ww. interpretacji oraz zasądzenie zwrotu kosztów według norm.

Na podstawie art. 106 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm., dalej także "P.p.s.a.") Strona wniosła o przeprowadzenie dowodów uzupełniających z następujących dokumentów:

1. interpretacji przepisów prawa podatkowego Fn-XXIII.310.1.2023 z dnia 15 listopada 2023 r. Prezydenta Miasta Poznania

2. interpretacji przepisów prawa podatkowego PD-03-1.3130.8.1.2023.MM z dnia 21 listopada 2023 r. Prezydenta Miasta Krakowa.

W uzasadnieniu skargi Strona podniosła, że w jej ocenie stanowisko organu jest błędne. Działalności rzecznika nie sposób zakwalifikować ani jako sprawy z zakresu administracji publicznej ani postępowania sądowego. Jak wskazuje się w doktrynie "Ustawa nie precyzuje procedury stosowanej przez rzecznika. Nie są nią przepisy k.p.a., gdyż rzecznik nie załatwia spraw administracyjnych czy skarg i wniosków w rozumieniu przepisów tego kodeksu." [M. Radwański [w:] Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, wyd. II, red. A. Stawicki, E. Stawicki, Warszawa 2016, art. 42].

W ocenie Strony samo zgłoszenie przez konsumenta zapytania o pomoc Rzecznika nie rodzi po stronie organu obowiązku podjęcia interwencji. Tym samym nie zostaje wszczęte żadne postępowanie, któremu Rzecznik musiałby nadać bieg i je prowadzić. Tym samym nie mamy do czynienia z pojęciem sprawy. Z tych też powodów Naczelny Sąd Administracyjny doszedł do wniosku, iż nie przysługuje skarga na bezczynność rzecznika konsumentów w sprawie niepodejmowania przez niego działań (I OSK 2617/19).

Strona wskazała, że założeniem funkcjonowania instytucji rzecznika konsumentów jest zapewnianie nieodpłatnej, odformalizowanej pomocy konsumentom w rozwiązywaniu trudności w zawieranych przez nich transakcjach rynkowych. W tym kontekście odformalizowanie działalności rzecznika, a także jej bezpłatny charakter przemawia za tym, iż działalność ta nie mieści się w zakresie regulacji dotyczącej obowiązku uiszczania opłaty od pełnomocnictwa składanego w sprawie, która nie ma cech sprawy w zakresie administracji publicznej.

W odpowiedzi na skargę Prezydent wniósł o jej oddalenie, przytaczając w całości głosę krytyczną do przywołanego wyroku NSA.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga nie jest zasadna.

Na wstępie należy podkreślić, iż zakres kontroli sprawowanej przez wojewódzkie sądy administracyjne określa ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów

administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2492 z późn. zm.) stanowiąc w art. 1 § 1 i § 2, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem jej zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W ramach tej kontroli sąd stosuje środki przewidziane w art. 145-150 P.p.s.a. Powyższe oznacza, że zaskarżony akt administracyjny może zostać wzruszony przez sąd tylko wówczas, gdy narusza prawo w sposób określony w powołanej ustawie. W przeciwnym razie skarga podlega oddaleniu. Sąd uchyla zaskarżoną interpretację, jeśli stwierdzi, że wydano ją z naruszeniem prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy lub z naruszeniem prawa procesowego, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy - art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) i lit. c) P.p.s.a.

Wskazać także należy, że zgodnie z art. 57a P.p.s.a. "Skarga na pisemną interpretację przepisów prawa podatkowego wydaną w indywidualnej sprawie może być oparta wyłącznie na zarzucie naruszenia przepisów postępowania, dopuszczeniu się błędu wykładni lub niewłaściwej oceny, co do zastosowania przepisu prawa materialnego. Sąd administracyjny jest związany zarzutami skargi oraz powołaną podstawą prawną."

Dokonując, zatem kontroli zaskarżonej interpretacji indywidualnej w oparciu o przedstawione wyżej zasady Sąd doszedł do przekonania, że akt ten nie narusza prawa, a zatem skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Spór w sprawie dotyczy kwestii tego, czy złożenie przed Miejskim Rzecznikiem Konsumentów przez Skarżącego reprezentującego konsumentów, jak też przedsiębiorców dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa, podlega opłacie skarbowej.

Zdaniem Skarżącego działalności rzecznika nie sposób zakwalifikować ani jako sprawy z zakresu administracji publicznej ani postępowania sądowego. Zdaniem Organu interpretacyjnego, rzecznik ten wykonuje zadania z zakresu administracji publicznej, co powoduje, że złożenie dokumentu pełnomocnictwa przed tym podmiotem podlega opłacie skarbowej w oparciu o przepis art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy o opłacie skarbowej.

Na tle tak zdefiniowanego sporu rację należy przyznać Organowi interpretacyjnemu.

Tytułem wstępu Sąd zauważa, że sformułowany w skardze wniosek dowodowy (o przeprowadzenie dowodów uzupełniających z interpretacji indywidualnych wydanych przez Prezydentów Miasta Poznań oraz Miasta Kraków) nie zasługiwał na

uwzględnienie. Interpretacje te przedstawiały stanowisko wskazanych organów, co do wykładni przepisów (i ich zastosowania w sprawie), co nie wiązało organu w niniejszej sprawie (ani tym bardziej Sądu rozpoznającego niniejszą sprawę).

Odnosząc się do przepisów, których prawidłowa wykładnia i zastosowanie jest przedmiotem niniejszej sprawy, należy zauważyć, że zgodnie z art. 1 ust 1 ustawy o opłacie skarbowej

1. opłacie skarbowej podlega:

1) w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej:

- a) dokonanie czynności urzędowej na podstawie zgłoszenia lub na wniosek,
- b) wydanie zaświadczenia na wniosek,
- c) wydanie zezwolenia (pozwolenia, koncesji);

2) złożenie dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa lub prokury albo jego odpisu, wypisu lub kopii - w sprawie z zakresu administracji publicznej lub w postępowaniu sądowym.

W ocenie sądu należy się zgodzić, co do zasady, z organem, że określenie „w sprawie zakresu administracji publicznej” nie oznacza „w postępowaniu administracyjnym” ani „przed organem administracyjnym”. Ustawodawca w sposób wyraźny różnicuje sytuacje, w jakich jest składany ten dokument pełnomocnictwa. Wprost wskazuje, że opłacie podlega dokument złożony w postępowaniu sądowym. Nie było przeszkód, aby - jeżeli chciał ująć ten zakres przedmiotowy opłaty wąsko - użyć sformułowania „w postępowaniu sądowym lub administracyjnym”. Przy takim brzmieniu przepisu należałoby przyznać rację Skarżącemu. Postępowanie przed rzecznikiem konsumentów nie jest niewątpliwie postępowaniem administracyjnym w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Jest to natomiast inna sprawa pozostająca w zakresie administracji publicznej.

W celu zdefiniowania pojęcia sprawy z zakresu administracji publicznej w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na samo pojęcie administracji publicznej. W tym celu należy odwołać się do teorii państwa i prawa. Najstarsze, klasyczne ujęcia administracji publicznej nie próbują oddać istoty tego zjawiska w sposób pozytywny, to jest nie zmierzają, poprzez np. wskazanie i omówienie zespołu charakteryzujących je cech czy też określenie jej zakresu, do stwierdzenia, czym jest ta administracja. Za punkt wyjścia przyjmują one założenie, iż dla wyodrębnienia administracji wystarczające jest dokładne i precyzyjne wskazanie pozostałych obszarów działania państwa. Tym samym ujęcia te opierają się głównie na kryterium przedmiotowym, jakim jest rodzaj

działalności państwa, czy też raczej funkcja państwa. Autorzy tych definicji przyjmują, że skoro wszystkie próby pozytywnego określenia administracji zawodzą, to negatywny sposób określenia administracji „jakkolwiek nie jest idealny, jest jednak nieunikniony”. W konsekwencji uznaje się, że administracja to „ten kierunek działalności państwa, który pozostaje poza ustawodawstwem i sądownictwem”. Zatem jest to czynność (działalność) państwa, względnie organów wykonawczych publicznych, skierowana ku urzeczywistnieniu zadań państwa, ku zaspokojeniu potrzeb państwa. W takim ujęciu administracja traktowana może być również jako „działalność państwa i innych związków publicznoprawnych, którą one rozwijają w granicach ustanowionego dla nich porządku prawnego (prawa administracyjnego), a która nie należy do zakresu prawodawstwa i sądownictwa” (Agnieszka Wilczyńska „Administracja publiczna jako wyznacznik spraw z zakresu administracji publicznej” Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego i powołana tam literatura <http://hdl.handle.net/11089/11825>). Istnieje też wiele definicji administracji publicznej, które spoglądają na to pojęcie z różnych perspektyw – np. formalnoprawnej podmiotowej, a także przedmiotowej. I tak:

- w ujęciu formalnoprawnym administracja publiczna to zespół działań, które są realizowane na rzecz interesu publicznego przez rozmaite podmioty, w ramach określonych przepisami prawa,

- w ujęciu podmiotowym uznaje się za nią ogół podmiotów, które odpowiadają za realizację zadań realizowanych w imię interesu publicznego,

- w ujęciu przedmiotowym administracja publiczna to działalność podejmowana przez państwo, której przedmiotem jest realizacja zadań i kompetencji z zakresu władzy wykonawczej (Anna Gajewska Administracja publiczna: definicja i funkcje administracji publicznej <https://eventis.pl/artukul/zadania-i-funkcje-administracji-publicznej-id17>). Zgodnie z leksykonem prawa administracyjnego „Zjawisko społeczne zwane „administracją”, związane jest z funkcjonowaniem zorganizowanych zespołów ludzkich (instytucji), które powołane są do realizacji określonych celów (zadań). Każda instytucja ma swoją „administrację wewnętrzną”, składającą się z wyodrębnionych pod względem strukturalnym i funkcjonalnym podmiotów – administratorów (stanowisk pracy i zatrudnionych na tych stanowiskach ludzi), którzy prowadzą działalność polegającą na tworzeniu warunków do realizacji celów danej instytucji (np. administracja wewnętrzna urzędu wojewódzkiego, sądu czy przedsiębiorstwa). W instytucjach prywatnych taka administracja nosi nazwę „administracji prywatnej”, działającej w imieniu i na rzecz właściciela owej instytucji oraz jej użytkowników i ma charakter administracji

niepublicznej (np. administracja prywatnego szpitala czy uczelni niepublicznej). W instytucji jaką jest nowożytne, demokratyczne państwo administrację wewnętrzną tego państwa określa się mianem administracji publicznej. Jest ona niezbędnym i koniecznym elementem organizacji każdego państwa, celem jej istnienia jest bowiem tworzenie – na podstawie odpowiednich regulacji prawnych – warunków do sprawnego funkcjonowania całego organizmu państwowego oraz stała, planowa, aktywna i twórcza służba społeczeństwu, polegająca na organizowaniu i kierowaniu życiem publicznym w państwie. Przymiotnik „publiczna” związany z terminem „administracja” podkreślić ma, że administracja funkcjonująca w państwie działa pro publico bono, realizując powierzone jej zadania i kompetencje na rzecz interesu publicznego i dla dobra wspólnego społeczeństwa, z jednoczesnym poszanowaniem interesów indywidualnych poszczególnych jego członków. Także, że obok głównego administratora, jakim jest państwo i działające w jego imieniu organy administracji państwowej, funkcjonują również, tworzone przez to państwo, podmioty samorządowe, które realizują powierzone im zadania własne i związane z nimi kompetencje w imieniu, na rzecz i na rachunek wspólnot samorządowych, a ich samodzielność podlega ochronie sądowej (Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć Tomasz Bąkowski, Krzysztof Żukowski C.H. Beck).

Także w rozumieniu potocznym pojęcie „administracja publiczna” ma szeroki zakres. Jak podaje Wikipedia „Podstawową definicją administracji, która obecnie została uznana za klasyczną, jest definicja O. Mayera uznana również przez W. Jellinka. Głosi ona, że administracja to ta działalność państwa, która nie jest ustawodawstwem ani sądownictwem. Definiowanie to bazuje na trójpodziale władzy Monteskiusza. W naukach prawnych uznawana jest za definicję „wielkiej reszty” czy quasi- negatywną. W oparciu o definicję quasi-negatywną powstał współczesny pogląd E. Ochendowskiego zgodnie, z którym „administracja jest to ta działalność państwa, której przedmiotem są sprawy administracyjne albo inaczej zadania i kompetencje w zakresie władzy wykonawczej”.

Najszerszą definicją, która łączy aspekt podmiotowy i przedmiotowy, jest definicja prof. Lipowicz: „Administracja jest to system złożony z ludzi, zorganizowany w celu stałej i systematycznej skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej polegającej głównie (choć nie wyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych w tym celu we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne” (źródło Wikipedia https://pl.wikipedia.org/wiki/Administracja_publiczna).

Jak natomiast podano na stronie Sejmu RP „Słowo "administracja" pochodzi od łacińskiego słowa ministrare- służyć, służyć, ad ministro- kierować, rządzić.

Do funkcji administracji publicznej zalicza się:

- funkcję porządkowo - reglamentacyjną związaną z ochroną porządku i spokoju publicznego oraz bezpieczeństwa, a w szczególności życia, zdrowia i mienia (np. kodeks drogowy),
- funkcję świadcząca, czyli świadczenia usług publicznych. W ramach tej funkcji organy administracji publicznej zaspokajają potrzeby społeczne, np. utrzymując szpitale,
- funkcję regulatora rozwoju gospodarczego, przejawiającą się zastosowaniem instrumentów policyjnych i reglamentacyjnych w postaci zezwoleń, kontyngentów, ceł, a także udziałem państwa w zarządzaniu gospodarką narodową,
- funkcję organizatorską, w ramach której organy administracji podejmują działania twórcze, samodzielne i kreatywne, np. gdy urzędnicy gminni starają się zdobyć fundusze unijne,
- funkcję wykonawczą, polegającą na wykonywaniu przepisów,
- funkcję kontrolno - nadzorczą, w ramach której państwo kontroluje i nadzoruje obywateli, np. stowarzyszenia,
- funkcję prognostyczno - planistyczną, dzięki której władza publiczna formułuje, np. prognozy wzrostu zanieczyszczenia środowiska naturalnego.

(<https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/BASLeksykon.xsp?id=3B2030ED865DCD89C1257A780044A4CE&litera=A>)

Jak z powyższych definicji wynika, pojęcie administracji publicznej odnoszone jest do szerokiego spektrum działalności państwa, regulowanej prawem. Tak szerokie rozumienie pojęcia administracji publicznej implikuje również szerokie rozumienie pojęcia sprawy z zakresu administracji publicznej. Sprawą z zakresu administracji publicznej będzie każde działanie podejmowane w wykonywaniu zadań nałożonych na administrację publiczną. Zadania te mogą być realizowane zarówno przez prowadzenie klasycznego postępowania administracyjnego, jak i w innych formach. Jak wskazywano w orzecznictwie sądów administracyjnych „W przypadku działalności administracji publicznej, w tym działalności samorządu terytorialnego, obalenie domniemania właściwości sądów administracyjnych do skontrolowania tej działalności, wymaga wykazania, że sprawa, która na skutek zaskarżenia wydanego w niej aktu trafiła do sądu administracyjnego,

należy do kognicji innego sądu. Obowiązek taki spoczywa na sądzie administracyjnym odrzucającym skargę z powodu braku właściwości sądu administracyjnego (art. 58 § 1 pkt 1 P.p.s.a.).” „Akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a. obejmują wszelkie akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków z wyłączeniem tych, które podlegają kognicji innych sądów niż sądy administracyjne, w tym zwłaszcza sądów powszechnych.” (Postanowienie NSA z 2.07.2021 r., III OSK 3353/21, LEX nr 3193519.). Ugruntowane obecnie i znajdujące podstawę w normach konstytucyjnych, jest stanowisko, zgodnie z którym wszelka aktywność samorządu terytorialnego jest aktywnością w ramach realizacji zadań publicznych (por. uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., W 10/93; wyrok TK z dnia 13 maja 1997 r., K 20/96, OTK z 1997 r. Nr 2, poz. 18; uchwała TK z dnia 14 maja 1997 r., W 7/96, OTK z 1997 r. Nr 2, poz. 27; wyrok TK z dnia 7 grudnia 2005 r., k.p. 3/05, OTK-A z 2005 r. Nr 11, poz. 131; postanowienie NSA z dnia 11 sierpnia 2010 r. I OSK 1201/10; M. Haczowska (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Lex 2014, komentarz do art. 166; M. Mączyński, Pojęcie zadania publicznego a zadania samorządu terytorialnego, *Finanse Komunalne* z 2019 r., nr 1-2, s. 105 i nast.; B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, Lex 2020, teza 7 do art. 2). Jak stanowi art. 163 Konstytucji RP, "Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych". Z treści art. 15 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 1 i 2 Konstytucji RP wynika, że samorząd terytorialny w Polsce oparty jest na zasadzie decentralizacji władzy publicznej, zgodnie, z którą samorząd ten stanowi formę wykonywania (i tylko wykonywania, a nie np. kreowania) zadań publicznych w granicach określonych przez ustawodawcę. Jak stanowi art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji RP, "przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność". Zadania publiczne wynikają z ustaw, co oznacza, że kreuje je ustawodawca i również ustawodawca przekazuje te zadania do wykonywania samorządowi terytorialnemu. Z treści art. 15 ust. 2 Konstytucji RP wynika, że samorząd terytorialny jest konstruowany w sposób uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający mu zdolność wykonywania zadań publicznych, co w konsekwencji uzasadnia wniosek, że więzi te mają na celu umożliwienie dostosowywania zadań publicznych wykonywanych przez samorząd terytorialny do lokalnych warunków, a to z kolei pozwala określić margines swobody

samorządu terytorialnego (w rozumieniu zasady decentralizacji administracji publicznej), którego istotą pozostaje wykonywanie wyłącznie zadań publicznych.

W związku z tym należy się zgodzić z organem, że opłacie skarbowej będzie podlegało każde pełnomocnictwo, które jest przedkładane w sprawach, które należą do zakresu działania administracji. Będzie to niezależne od tego czy jest ono przedłożone organowi administracji czy innemu podmiotowi. I niezależnie od tego czy jest przedłożone do akt konkretnego postępowania administracyjnego czy ma na celu tylko wylegitymować w imieniu osób trzecich.

W ocenie Sądu do tak rozumianych spraw zakresu działania administracji publicznej należy zaliczyć także sprawy z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów. Zakres ochrony konkurencji i konsumentów określa art. 1 u.o.k.i k. Zgodnie z ust. 1. ustawa określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów. Zgodnie zaś z ust. 2. ustawa reguluje zasady i tryb przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję, praktykom naruszającym zbiorowe interesy konsumentów oraz stosowaniu niedozwolonych postanowień wzorców umów, a także przeciwdziałania antykonkurencyjnym koncentracjom przedsiębiorców i ich związków, jeżeli te praktyki, stosowanie niedozwolonych postanowień lub koncentracje wywołują lub mogą wywoływać skutki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa określa także organy właściwe w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów (ust. 3.).” Taki zakres przedmiotowy ustawy wpisuje się w wyżej zdefiniowany zakres działania administracji publicznej. Zgodnie z art. 29 ust. 1. u.o.k.i k. „Prezes Urzędu jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów. Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad działalnością Prezesa Urzędu.” Zgodnie natomiast z art. 37 u.o.k.i k. „Zadania w dziedzinie ochrony interesów konsumentów w zakresie określonym ustawą oraz odrębnymi przepisami wykonują również: samorząd terytorialny, a także organizacje konsumenckie i inne instytucje, do których statutowych lub ustawowych zadań należy ochrona interesów konsumentów.” Przy czym zadania samorządu terytorialnego w tym zakresie realizuje zgodnie z art. 39 u.o.k.i k. powiatowy (miejski) rzecznik praw konsumenta. Jak wskazano wyżej samorząd z definicji realizuje zadania publiczne zaś ochrona konkurencji i konsumentów należy do dziedziny administracji publicznej. Wobec tego sprawy prowadzone przez rzecznika, o ile nie należą do kompetencji sądów powszechnych, są sprawami z zakresu administracji publicznej.

Nie można też zgodzić się z poglądem skarżącego, iż rzecznik ochrony konsumentów nie prowadzi sprawy. Co prawda postępowanie przed rzecznikiem nie ma charakteru postępowania administracyjnego w rozumieniu K.p.a. Jednak jest on umocowany i zobowiązany do podejmowania przewidzianych w ustawie czynności. Wskazać przy tym należy, że, jak wynika z przepisów u.o.k.i k. i przepisów wykonawczych do tej ustawy, rzecznik praw konsumenta posiada również uprawnienia władcze. Może bowiem nie tylko żądać wyjaśnień i zasięgać opinii biegłych. Jest także ustawowo zobowiązany do współdziałania z organami administracji państwowej w zakresie szeroko pojmowanej ochrony konsumentów.

W konkluzji uznać należy, że pełnomocnictwo przedłożone rzecznikowi konsumenta w celu zainicjowania przez niego działań lub w związku ze składanymi wyjaśnieniami jest pełnomocnictwem przedłożonym w sprawie z zakresu działania administracji publicznej. Jako takie podlega, więc opłacie skarbowej.

Z tych też względów sąd uznał skargę za nieuzasadnioną w zakresie naruszenia przepisów prawa materialnego.

Skarga nie zawiera zarzutów naruszenia przepisów o postępowaniu. To też Sąd, będąc związany jej zarzutami, nie ocenia zaskarżonej interpretacji z punktu widzenia jej formalnej poprawności i kompletności. Natomiast, co do zarzutu naruszenia art. 2a O.p., w ocenie Sądu, brzmienie przepisów ustawy o opłacie skarbowej jest, na tle rozpatrywanej sprawy, jasne.

Reasumując, wobec niestwierdzenia naruszenia przez zaskarżoną interpretację prawa Sąd, na podstawie art. 151 P.p.s.a. skargę oddalił.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
STARSZY SPECJALISTA
Stwierdzam
Magdalena Rogalewicz