

II FSK 872/16 - Wyrok

Data orzeczenia	2018-04-06
Data wpływu	2016-03-29
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny
Sędziowie	Aleksandra Wrzesińska- Nowacka /przewodniczący sprawozdawca/ Jacek Brolik Paweł Dąbek
Symbol z opisem	6116 Podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbową oraz inne podatki i opłaty
Hasła tematyczne	Inne
Sygn. powiązane	I SA/Łd 954/15
Skarżony organ	Samorządowe Kolegium Odwoławcze
Treść wyniku	Oddalono skargę kasacyjną
Powołane przepisy	Dz.U. 2013 nr 0 poz 1399; art. 9e ust. 2, art. 6c ust. 1; art. 6h w zw. z art. 6i ust. 1; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący - Sędzia NSA Aleksandra Wrzesińska-Nowacka (sprawozdawca), Sędzia NSA Jacek Brolik, Sędzia WSA del. Paweł Dąbek, Protokolant Justyna Nawrocka, po rozpoznaniu w dniu 6 kwietnia 2018 r. na rozprawie w Izbie Finansowej skargi kasacyjnej A. P. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 3 grudnia 2015 r. sygn. akt I SA/Łd 954/15 w sprawie ze skargi A. P. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi z dnia 11 czerwca 2015 r. nr [...] w przedmiocie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za okres od stycznia 2014 r. do grudnia 2014 r. 1) oddala skargę kasacyjną, 2) zasądza od A. P. na rzecz Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

1. Zaskarżonym wyrokiem z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt I SA/Łd 954/15, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi oddalił skargę A. P. (dalej: "skarżący") na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi z dnia 11 czerwca 2015 r. w przedmiocie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

2. Ze stanu faktycznego przedstawionego przez Sąd pierwszej instancji wynika, że decyzją z dnia 27 stycznia 2015 r. Prezydent Miasta P. określił skarżącemu, jako właścicielowi nieruchomości położonej w P., na której zamieszkują mieszkańcy, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w odniesieniu do tej nieruchomości za okres od stycznia 2014 r. do grudnia 2014 r. W uzasadnieniu organ pierwszej instancji wyjaśnił, że strona nie złożyła wymaganej przepisami prawa deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W odwołaniu skarżący zakwestionował sposób segregowania odpadów komunalnych przyjęty i realizowany przez organ. Podniósł, że sam prowadzi prawidłową segregację odpadów, w związku z czym nie zamierza ponosić opłat na rzecz gminy za usługi, z których nie korzysta.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji wyjaśniło, że bezspornie właścicielem nieruchomości położonej w P. jest skarżący. Zamieszkuje on samodzielnie na tej nieruchomości, a stan taki istnieje nieprzerwanie przynajmniej od dnia 1 lipca 2013 r. Powyższe okoliczności są wystarczające do stwierdzenia, że na skarżącym, jako właścicielu nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm., dalej jako "u.c.p.g.") ciąży obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na

rzecz Gminy za każdy miesiąc zamieszkiwania na tej nieruchomości, począwszy od lipca 2013 r., od kiedy funkcjonuje aktualny system gospodarowania tymi odpadami. Dalej Kolegium wskazało, że interpretacja art. 6o ust. 2 u.c.p.g. prowadzi do jednoznacznego wniosku, że w zamierzeniu ustawodawcy decyzja o określeniu wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ma wywoływać skutki prawne także na przyszłość, będąc swego rodzaju substytutem właściwie wypełnionej deklaracji o wysokości tej opłaty, którą w odpowiednim czasie powinien złożyć właściciel nieruchomości.

3. W skardze na powyższą decyzję skarżący podtrzymał swoje stanowisko w sprawie, wskazując między innymi, że organ nie rozpatrzył jego pism dotyczących gospodarowania odpadami z gumy i żarówkami. Dodał, że organ domaga, się "opłaty za rzekome utrzymanie punktu selektywnej zbiórki odpadów, zaś w rzeczywistości punkt selektywnej zbiórki odpadów nie istnieje".

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w odpowiedzi na skargę podtrzymało stanowisko wyrażone w kwestionowanej decyzji.

4. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi oddalając skargę wskazał, że okolicznością niekwestionowaną przez żadną ze stron jest to, że skarżący nie złożył deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Mając to na względzie organ zobowiązany był, do wydania decyzji w oparciu o art. 6o u.c.p.g., a zatem do określenia skarżącemu wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Bez znaczenia w tym zakresie pozostawały okoliczności wskazywane przez skarżącego w skardze, sprowadzające się do kwestionowania działań organu w zakresie ochrony środowiska, czy organizacji selektywnej zbiórki odpadów.

5. Od powyższego orzeczenia skarżący wniósł skargę kasacyjną, domagając się jego uchylecia w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania oraz przyznania i wypłacenia pełnomocnikowi z urzędu kosztów udzielonej pomocy prawnej, które nie zostały uiszczone w całości ani w części.

Na podstawie art. 174 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej: "p.p.s.a.") zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

- art. 3 § 1 i art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) poprzez ich nie zastosowanie i w konsekwencji oddalenie skargi na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi w sytuacji, w której decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów prawa materialnego tj.

a) art. 9e § 2 u.c.p.g. poprzez jego niezastosowanie podczas gdy opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi winna być uiszczana w przypadku prawidłowego prowadzenia tej gospodarki przez gminę.

b) art. 6h w zw. z art. 6c w zw. z art. 6i ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. poprzez błędną wykładnię i uznanie, że obowiązek uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje z samego faktu bycia właścicielem nieruchomości w danej gminie.

- naruszenie art. 3 § 1 i art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a., poprzez niewłaściwą kontrolę legalności działalności administracji publicznej i w konsekwencji oddalenie skargi, pomimo tego, że decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego została wydana z naruszeniem art. 7, 77 § 1 oraz 80 k.p.a. tj. z naruszeniem zasady prawdy obiektywnej, zasady informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych oraz zasady pogłębiania

zaufania obywateli do organów.

- art. 106 p.p.s.a. poprzez zaniechanie przez Sąd uzupełniającego postępowania dowodowego z dokumentów załączonych przez skarżącego tj. fotodokumentacji Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w P., z których to dokumentów wynika, że gospodarka odpadami komunalnymi w gminie nie jest prowadzona w sposób prawidłowy tj. punkt nie posiada wszystkich pojemników potrzebnych do gospodarowania odpadem typu guma, opony, żarówki.

Organ nie skorzystał z możliwości wniesienia odpowiedzi na skargę kasacyjną. Na rozprawie w dniu 6 kwietnia 2018 r. pełnomocnik organu wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

6. Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw.

Zgodnie z art. 106 § 3 p.p.s.a. sąd może przeprowadzić uzupełniające postępowanie dowodowe z dokumentu, jeżeli jest niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Postępowanie dowodowe nie może zmierzać do wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, tego bowiem sąd nie ustala, a wydaje wyrok na podstawie akt sprawy (art. 133 § 1 p.p.s.a.). Wątpliwości mają dotyczyć oceny legalności zaskarżonego aktu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 listopada 2005 r., I FSK 239/05, z 15 listopada 2017 r., I OSK 2605/16; wszystkie powołane w uzasadnieniu orzeczenia sądów administracyjnych dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W tym przypadku dowód miał dotyczyć elementu stanu faktycznego, który był badany w postępowaniu podatkowym. Nie było zatem potrzeby jego przeprowadzenia, Sąd bowiem mógł ocenić niezbędność tego dowodu dokonując kontroli legalności zaskarżonej decyzji.

Sąd nie naruszył także art. 3 § 1 i art. 145 § 1 pkt 1 lit.c) p.p.s.a. w zw. z art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 80 k.p.a. Zgodnie z art. 6q ust. 1 u.c.p.g. w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organu podatkowego przysługują wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta, a w przypadku przejęcia zadań gminy przez związek międzygminny – zarządowi związku międzygminnego. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie mają zatem zastosowania w postępowaniu dotyczącym opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Bezpodstawność zarzutów opartych na podstawie wymienionej w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. oznacza, że Naczelny Sąd Administracyjny związany jest stanem faktycznym przyjętym za podstawę orzekania przez Sąd pierwszej instancji. Naczelny Sąd Administracyjny związany jest zarzutami i granicami skargi kasacyjnej, z urzędu bierze pod uwagę wyłącznie nieważność postępowania (art. 183 § 1 p.p.s.a.). W tej sprawie nie stwierdzono przesłanek nieważności postępowania.

Nie doszło także w postępowaniu dotyczącym określenia właścicielowi nieruchomości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi art. 9e ust.2 u.c.p.g. Zakaz mieszania selektywnie zebranych odpadów komunalnych ze zmieszanymi odpadami komunalnymi odbieranymi od właścicieli nieruchomości, zawarty w tym przepisie, adresowany jest do podmiotu odbierającego odpady komunalne. Gmina zobowiązana stosownie do art. 6c ust. 1 u.c.p.g. do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, może powierzyć ich odbieranie przedsiębiorcom, zarejestrowanym w rejestrze działalności regulowanej w zakresie odbioru odpadów od właścicieli nieruchomości,

które są zamieszkałe (art. 9b ust. 1 i 2 u.c.p.g.). Naruszenie zakazu mieszania odpadów może skutkować orzeczeniem przez wójta zakazu wykonywania regulowanej działalności w zakresie odbioru odpadów komunalnych (art. 9 ust. 1 u.c.p.g.). Na przedsiębiorcę mieszającego odpady może być nałożona kara pieniężna (art.9x ust.1 pkt 2 u.c.p.g.). Kwestia wykonania obowiązków przez podmiot odbierający odpady i nadzoru gminy na właściwym ich wykonywaniem jest jednakże kwestią odrębną od obowiązków ponoszenia opłat za gospodarowanie tymi odpadami przez właścicieli nieruchomości. Żaden z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie daje właścicielom nieruchomości prawa do odmowy uiszczania opłat w przypadku wadliwego wykonywania obowiązków przez podmiot odbierający odpady.

Wbrew stanowisku skargi kasacyjnej z art. 6h w zw. z art. 6i ust.1 u.c.p.g. wynika jednoznacznie, że obowiązek ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, na terenie której położone są ich nieruchomości, obciąża każdego właściciela nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy za każdy miesiąc, w którym nieruchomość jest zamieszkała (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 lutego 2017 r., II OSK 1418/15). Przepisy te interpretować należy w powiązaniu z art. 5 ust. 1 pkt 3a, nakładającym na właściciela nieruchomości obowiązek pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi oraz art. 3 ust. 1 i ust. 2, zgodnie z którym utrzymanie czystości i porządku w gminach stanowi zadanie gminy, które realizują one m.in. poprzez objęcie wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie danej gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi i nadzór nad gospodarowaniem odpadami komunalnymi. Zmiana ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dokonana ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r., Nr 152, poz. 897 z późn.zm.) miała na celu m.in. uszczelnienie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, całkowite wyeliminowanie nielegalnych składowisk odpadów, zmniejszenie ilości odpadów komunalnych, w tym ulegających biodegradacji, kierowanych na składowiska odpadów (uzasadnienie projektu ustawy – druk Sejmu VI kadencji nr 3670). Celem ustawodawcy była zatem niewątpliwie zmiana zasad gospodarowania odpadami i przejęcie przez gminy obowiązku odbioru ich od właścicieli nieruchomości zamieszkałych. Zauważyć ponadto należy, że obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez właściciela nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, nie jest zależna od tego, czy właściciel umożliwia odbiór odpadów z jego nieruchomości przez podmiot odbierający odpady komunalne, wyznaczony przez gminę. Ustawodawca założył, że na każdej nieruchomości zamieszkałej przez ludzi powstają odpady komunalne. Skoro właściciel nie ma obowiązku zapewnienia we własnym zakresie ich odbioru przez podmiot prowadzący działalność w zakresie odbioru odpadów, bowiem odbiór ten zapewnić ma gmina, a ponadto powinien stosować się do przepisów ustawy, to założyć należy, że odpady takie są od niego odbierane. Tym samym właściciel nieruchomości nie może odmawiać ponoszenia opłaty twierdząc, że sam je usuwa z nieruchomości (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 czerwca 2017 r., II FSK 1579/15, z 24 listopada 2016 r., II FSK 1768/16).

Z tych względów skargę kasacyjną należało oddalić na podstawie art. 184 p.p.s.a.

Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania uzasadnia art. 209, art. 204 pkt 1 i art. 205 § 2 p.p.s.a. w zw. z § 2 pkt 1, § 14 ust.1 pkt 2 lit.c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 265). Przyznanie prawa pomocy nie zwalnia bowiem strony od obowiązku zwrotu kosztów postępowania stronie przeciwnej, jeżeli taki obowiązek wynika z przepisów (art. 248 p.p.s.a.). Na koszty postępowania składało się wynagrodzenie pełnomocnika organu – radcy prawnego za udział w rozprawie.

Wynagrodzenie dla pełnomocnika skarżącego, działającego z urzędu, przyznaje wyłącznie Wojewódzki Sąd Administracyjny, stosownie do art. 254 § 1 p.p.s.a. , który zobowiązany będzie rozpoznać wniosek pełnomocnika skarżącego.