

II FSK 1797/15 - Wyrok NSA

Data orzeczenia	2015-10-06	<i>orzeczenie prawomocne</i>
Data wpływu	2015-06-10	
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny	
Sędziowie	Maciej Jaśniewicz Stefan Babiaryz /przewodniczący/ Zbigniew Kmiecik /sprawozdawca/	
Symbol z opisem	6116 Podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbową oraz inne podatki i opłaty 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	
Hasła tematyczne	Prawo miejscowe Czystość i porządek	
Sygn. powiązane	I SA/Gd 17/15 - Wyrok WSA w Gdańsku z 2015-02-17	
Skarżony organ	Rada Miasta~Burmistrz Miasta i Gminy	
Treść wyniku	Uchylono zaskarżony wyrok i oddalono skargę Dz.U. 2012 poz 391 art. 6j ust. 2, ust. 2a, art. 6k ust. 4	
Powołane przepisy	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 Stefan Babiaryz, Sędzia NSA Zbigniew Kmiecik (sprawozdawca), Sędzia NSA Maciej Jaśniewicz, Protokolant Dorota Rembiejewska, po rozpoznaniu w dniu 06 października 2015 r. na rozprawie w Izbie Finansowej skargi kasacyjnej Gminy Kartuzy od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 17 lutego 2015 r. sygn. akt I SA/Gd 17/15 w sprawie ze skargi Spółdzielni Mieszkaniowej "K." z siedzibą w K. na uchwałę Rady Miejskiej w Kartuzach z dnia 13 marca 2013 r. nr XXVII/397/2013 w przedmiocie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia tej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik 1) uchyla zaskarżony wyrok w całości, 2) oddala skargę, 3) zasądza od Spółdzielni Mieszkaniowej "K." z siedzibą w K. na rzecz Gminy Kartuzy kwotę 390 (słownie: trzysta dziewięćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego w sprawie.

Uzasadnienie

Zaskarżonym wyrokiem z 17 lutego 2015 r., sygn. akt I SA/Gd 17/15, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku uwzględnił skargę Spółdzielni Mieszkaniowej K. w K. i stwierdził nieważność § 2 ust. 1 i 2 oraz § 3 uchwały Rady Miejskiej w Kartuzach z dnia 13 marca 2013 r., nr XXVII/397/2013 (Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego z dnia 3 kwietnia 2013 r. poz. 1699, dalej: uchwała rady miejskiej) w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wysokości tej opłaty oraz stawki opłaty za pojemnik.

Stan sprawy sąd administracyjny pierwszej instancji przedstawił następująco:

W dniu 13 marca 2013 r. Rada Miejska w Kartuzach podjęła uchwałę nr XXVII/397/2013 w

sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wysokości tej opłaty oraz stawki opłaty za pojemnik.

Pismem z 15 kwietnia 2013 r. Skarżąca wezwała Radę Miejską w Kartuzach do usunięcia naruszenia prawa poprzez uchylenie i zmianę uchwały nr XXVII/397/2013. Skarżąca podniosła, że Rada Miejska w podjętej uchwale nie zróżnicowała stawek opłat w zależności od rodzaju zabudowy, zgodnie z art. 6j ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 391; dalej: u.c.p.g.). Zdaniem Skarżącej, stawki opłat dla zabudowy wielorodzinnej winny być niższe, z uwagi na mniejsze koszty związane z odbiorem odpadów. Wskazano także, że uchwała nie zawiera kalkulacji kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Pismem z 22 kwietnia 2013 r. Burmistrz Kartuz poinformował Skarżącą, że przepisy zaskarżonej uchwały nie naruszają prawa.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku Spółdzielnia zażądała uchylenia w całości uchwały nr XXVII/397/2013, podnosząc zarzuty tożsame z przedstawionymi w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Kartuz wniósł o jej oddalenie.

Uwzględniając skargę na podstawie art. 147 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012, poz. 270 ze zm., dalej: P.p.s.a.), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku uznał, że skarga jest zasadna, jakkolwiek z innych przyczyn, niż wskazywane przez stronę skarżącą. WSA w Gdańsku stwierdził, że w art. 6j ust. 1 i 2 u.c.p.g. wskazano dwie metody ustalania opłat za gospodarowanie odpadami od właściciela nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Pierwsza, polegająca na ustaleniu opłaty jako iloczynu liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość (pkt 1), lub ilości zużytej wody z danej nieruchomości (pkt 2), lub też powierzchni lokalu mieszkalnego (pkt 3) oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1 u.c.p.g. Metoda ta przewiduje więc ustalenie jednej stawki za gospodarowanie odpadami, a następnie uzależnienie wysokości opłat od okoliczności wskazanych w pkt 1-3. Jeżeli rada gminy zdecyduje się na wybór tej metody, opłata jaką będzie zmuszony uiścić właściciel nieruchomości uzależniona będzie m.in. od ilości osób zamieszkujących daną nieruchomość. Natomiast druga z metod przewiduje uchwalenie jednej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego. W sytuacji, gdy rada gminy decyduje się na tę właśnie metodę, rezygnuje ona m.in. z możliwości uzależnienia wysokości opłaty od okoliczności wskazanych w art. 6j ust. 1 pkt 1-3 u.c.p.g. i ustala jedną, stałą stawkę dla gospodarstwa domowego; jej wysokość może uzależnić ewentualnie od tego, czy odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny (art. 6k ust. 3 u.c.p.g.). Zdaniem sądu administracyjnego pierwszej instancji, z żadnego przepisu prawa nie wynika upoważnienie dla rady gminy do wprowadzenia w ramach metody wymienionej w art. 6j ust. 2 u.c.p.g. dodatkowego kryterium, jakim jest podział gospodarstw domowych na kategorie zależne od liczby osób w nich zamieszkujących i zróżnicowanie na tej podstawie wysokości stawki opłaty. Zróżnicowanie stawek opłat dokonane w zaskarżonej uchwale nie mieści się zatem w granicach delegacji ustawowej przewidzianej w art. 6j ust. 2 w zw. z art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku Gmina Kartuzy zarzuciła na podstawie art. 174 pkt 1) P.p.s.a. naruszenie przepisów prawa materialnego:

1) art. 6j ust. 2 w zw. z ust. 2a u.c.p.g. poprzez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, a w rezultacie błędne uznanie przez WSA w Gdańsku, że niedopuszczalne jest różnicowanie stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego w zależności od liczby mieszkańców wchodzących w skład tego gospodarstwa,

2) art. 6j ust. 2a u.c.p.g. poprzez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, a w rezultacie błędne uznanie przez sąd administracyjny pierwszej instancji, że kryteria różnicowania stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi określone w tym przepisie (w tym liczba mieszkańców) nie mają zastosowania do stawek opłat określonych przy zastosowaniu metody od gospodarstwa domowego,

3) § 131 ust. 1 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908) w zw. z art. 6k ust. 1 w zw. z art. 6j ust. 2 u.c.p.g. poprzez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, a w rezultacie błędne uznanie przez sąd, że uzasadnienie do uchwały powinno zawierać szczegółowe wyjaśnienia kwestii wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Na podstawie art. 174 pkt 2) P.p.s.a. zarzucono naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy:

1) art. 151 P.p.s.a. w zw. z art. 6k ust. 1 w zw. z art. 6j ust. 2 w zw. z ust. 2a u.c.p.g. poprzez ich niezastosowanie w stanie faktycznym i prawnym sprawy wskutek błędnego uznania przez sąd, że Rada Miejska w Kartuzach nie mogła zróżnicować stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego w zależności od liczby mieszkańców wchodzących w skład tego gospodarstwa, a wobec tego skarga winna była zostać przez sąd administracyjny pierwszej instancji oddalona,

2) art. 152 P.p.s.a. polegającego na jego niewłaściwej wykładni oraz błędnym zastosowaniu tego przepisu w stanie faktycznym i prawnym niniejszej sprawy,

3) art. 147 § 1 P.p.s.a. polegającego na jego niewłaściwym zastosowaniu w stanie faktycznym i prawnym niniejszej sprawy, a w konsekwencji uwzględnienie przez sąd skargi, podczas gdy wskazane w niniejszej skardze kasacyjnej argumenty w pełni uzasadniają uznanie, iż skarga ta winna zostać oddalona.

Gmina wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i rozpoznanie skargi na podstawie art. 188 P.p.s.a., ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi administracyjnemu pierwszej instancji, a także o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Spółdzielnia wniosła o jej oddalenie. Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy, dlatego podlega uwzględnieniu.

Istota sprawy sprowadza się do kwestii zgodności z prawem uchwały rady miejskiej w zakresie ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zdaniem sądu administracyjnego pierwszej instancji, organ samorządowy przekroczył delegację ustawową, określoną w art. 6j ust. 2 w zw. z art. 6k ust. 1 pkt 1) u.c.p.g., wybierając metodę ustalania

opłaty na podstawie art. 6j ust. 2 tej ustawy i jednocześnie różnicując stawki opłat w zależności od liczby osób zamieszkujących dane gospodarstwo domowe.

Naczelny Sąd Administracyjny orzekający w niniejszym składzie nie podziela powyższej oceny. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że ustawą z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zmodyfikowano rozwiązania wprowadzone pierwotnie przez u.c.p.g. Zgodnie z art. 1 pkt 2) lit. b) ustawy nowelizującej, dodano do art. 6j u.c.p.g. ust. 2a, o następującej treści: "Rada gminy może zróżnicować stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy". Z mocy art. 1 pkt 3 lit. b) ustawy nowelizującej, dodano ponadto do art. 6k u.c.p.g. ust. 4 w brzmieniu: "Rada gminy określając warunki opłat zgodnie z metodą, o której mowa w art. 6j ust. 1 i 2, może różnicować stawki opłat, wprowadzać zwolnienia przedmiotowe, ustanawiać dopłaty dla właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1, spełniających ustalone przez nią kryteria lub określić szczegółowo zasady ustalania tych opłat". Nowelizacja weszła w życie z dniem 6 marca 2013 r., zaś zaskarżona uchwała rady gminy została podjęta 13 marca 2013 r., a więc w dacie, gdy obowiązywały już przepisy u.c.p.g. w nowym brzmieniu. Wbrew stanowisku WSA w Gdańsku, rada miejska była uprawniona do wyboru metody ustalania opłaty na podstawie art. 6j ust. 2 u.c.p.g., przy jednoczesnym zróżnicowaniu stawek opłaty z uwagi na liczbę mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość. Taki był m.in. cel włączenia do art. 6 u.c.p.g. ustępu oznaczonego jako 2a. Do wniosku takiego prowadzi także analiza treści art. 6k ust. 4 tej ustawy, w którym wprost wskazano, że rada gminy, określając warunki opłat zgodnie z metodą, o której mowa w art. 6j ust. 1 i 2, może m.in. różnicować stawki opłat. Błędny jest zatem pogląd, wyrażony w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że możliwość różnicowania stawek opłat przez organ samorządowy dotyczy wyłącznie metody, określonej w art. 6j ust. 1 u.c.p.g.; powołany art. 6k ust. 4 u.c.p.g. wyraźnie przewiduje takie uprawnienie także w przypadku wyboru metody, o której mowa w art. 6j ust. 2 tej ustawy.

Reasumując, wykładnia literalna powołanych powyżej przepisów dostarcza argumentów podważających ocenę sformułowaną przez sąd administracyjny pierwszej instancji w odniesieniu do spornego zagadnienia. Warto także zwrócić uwagę na argumenty natury funkcjonalnej i celowościowej, których dostarcza ocena treści materiałów przygotowanych w toku procesu legislacyjnego. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej (druk nr 1000 Sejmu RP VII kadencji), wyraźnie stwierdzono, że projekt "ma na celu wprowadzenie rozwiązań umożliwiających gminom racjonalną i elastyczną politykę w zakresie ustalania opłat za odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i gospodarowania tymi odpadami". W dalszej części tego dokumentu stwierdzono, że "proponowana w art. 1 w pkt 2 lit. a i b noweli zmiana w art. 6j ustawy ma na celu umożliwienie gminom wyboru różnych metod ustalania opłat dla poszczególnych części obszaru gmin (np. części wyposażonej w wodociągi - według zużycia wody, natomiast co do pozostałego obszaru - według innej metody). Obecnie obowiązujące przepisy pozwalają na wybór jednolitej metody na całym obszarze gminy. Uregulowanie takie spotkało się z krytyką ze strony samorządów, które oceniają je jako rozwiązanie niepozwalające na elastyczne podejście do wyboru metody dostosowanej do warunków występujących w poszczególnych częściach terenu gminy". Należy również zaznaczyć, że w odpowiedzi na interpelację poselską nr 23992, którą trafnie powołano w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, Minister Środowiska zawarł pogląd, że: "gmina ma możliwość dużej elastyczności w uchwalaniu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, m.in. możliwe jest ustalenie przy metodzie opłaty zależnej od gospodarstwa domowego, że powyżej określonej liczby osób w gospodarstwie domowym opłata za

gospodarowanie odpadami komunalnymi nie będzie rosnać (co może mieć zastosowanie przy promowaniu wielodzietności). Możliwe jest również stosowanie dopłat dla właścicieli nieruchomości, którzy spełniają ustalone przez radę gminy kryteria, co również może mieć zastosowanie przy ochronie rodzin wielodzietnych".

Nie wolno - rzecz jasna - traktować tych dokumentów jako jedyne źródła poznania intencji ustawodawcy, jednak w przekonaniu Naczelnego Sądu Administracyjnego, mogą one ogrywać istotną rolę w procesie wykładni. Konkluzje płynące z analizy tych materiałów dostarczają argumentów za określonym rozumieniem celu czy też funkcji danego przepisu bądź całej konstrukcji prawnej. Lektura uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, a także innych dokumentów, na które powołał się autor skargi kasacyjnej, nie pozostawia wątpliwości, że celem nowelizacji z 25 stycznia 2013 r. – w ramach której wprowadzono do u.c.p.g. z dniem 6.03.2013 r. m.in. art. 6j ust. 2a oraz art. 6k ust. 4 – było uelastycznienie i zrationalizowanie polityki gmin w zakresie ustalania opłat za odbieranie odpadów komunalnych i gospodarowania tymi odpadami. Możliwość różnicowania stawki opłaty, przewidziana *expressis verbis* w art. 6j ust. 2a oraz art. 6k ust. 4 u.c.p.g., jest narzędziem pozwalającym na prowadzenie takiej właśnie polityki.

W tym stanie rzeczy podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty o charakterze materialnoprawnym trzeba uznać za w pełni uzasadnione, co oznacza, że wyrok sąd administracyjny pierwszej instancji wydano z naruszeniem art. 147 § 1 P.p.s.a.; zarzuty o charakterze procesowy stanowiły jedynie pochodną zarzucanych uchybień o charakterze materialnoprawnym. Wypada przy tym zauważyć, że jakkolwiek - stosownie do powołanego w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku art. 134 § 1 P.p.s.a. – sąd administracyjny nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz wskazaną podstawą prawną, to jednak orzeka on w granicach danej sprawy. W przypadku skarg na uchwały lub zarządzenia podjęte przez organ gminy w sprawach z zakresu administracji publicznej, granice te wyznacza przedmiot zaskarżenia, rozpatrywany wszakże zawsze w kontekście interesu prawnego strony skarżącej.

Ponieważ istota sprawy została – w wyniku konfrontacji przepisów zaskarżonej uchwały z przepisami u.c.p.g., w ramach określonych przez interes prawny strony skarżącej - w sposób dostateczny wyjaśniona, Naczelny Sąd Administracyjny, orzekając na podstawie art. 151 w zw. z art. 188 P.p.s.a., uchylił zaskarżony wyrok w całości i oddalił skargę. O zwrocie kosztów postępowania sądowego w sprawie orzeczono na podstawie art. 203 pkt 2) tej ustawy.