

II FSK 2568/18 - Wyrok

Data orzeczenia	2018-10-24
Data wpływu	2018-08-02
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny
Sędziowie	Aleksandra Wrzesińska- Nowacka /przewodniczący sprawozdawca/ Antoni Hanusz Miroslaw Surma
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	Odpady
Sygn. powiązane	I SA/Gd 103/18
Skarżony organ	Rada Gminy
Treść wyniku	Oddalono skargę kasacyjną
Powołane przepisy	Dz.U. 2017 nr 0 poz 1289; art. 6k ust. 1 pkt 1, art. 6j ust. 1 pkt 2; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jedn.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Sędzia NSA Aleksandra Wrzesińska-Nowacka (spr.), Sędziowie: NSA Antoni Hanusz, WSA del. Miroslaw Surma, Protokolant Szymon Mackiewicz, po rozpoznaniu w dniu 24 października 2018 r. na rozprawie w Izbie Finansowej skargi kasacyjnej Rady Gminy Sztutowo od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 27 marca 2018 r. sygn. akt I SA/Gd 103/18 w sprawie ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę Rady Gminy Sztutowo z dnia 26 lutego 2015 r. nr VI/37/2015 w przedmiocie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i stawki tej opłaty oddała skargę kasacyjną.

Uzasadnienie

1. Zaskarżonym wyrokiem z dnia 27 marca 2018 r., sygn. akt I SA/Gd 103/18, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, po rozpoznaniu skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę Rady Gminy Sztutowo z dnia 26 lutego 2015 r. w przedmiocie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i stawki tej opłaty, stwierdził jej nieważność w § 2 ust. 2 zdanie trzecie, § 2 ust. 4 w części obejmującej zwrot "jednak miesięczna opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie może wynieść mniej niż 40 zł od gospodarstwa rolnego lub budynku nie podłączonego do sieci wodociągowej" oraz § 3 ust. 3 zdanie pierwsze.

2. Ze stanu faktycznego przedstawionego przez Sąd pierwszej instancji wynika, że Rzecznik Praw Obywatelskich wymienionym regulacjom zarzucił naruszenie art. 6k ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2017 r. poz. 1289; określanej dalej jako "u.u.c.p.g.") w zw. z art. 94 Konstytucji RP poprzez przekroczenie granic delegacji ustawowej do wydania aktu prawa miejscowego i wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonych przepisów.

3. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku stwierdził, że przyjęty w zaskarżonej uchwale w § 2 ust. 2 zd. trzecie zapis, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstającymi na terenie nieruchomości jest ustalana z uwzględnieniem minimalnego zużycia wody dla jednej osoby w gospodarstwie domowym w ilości 2 m³ miesięcznie nie jest zgodny z prawem. W istocie wprowadzone kryterium minimalnego hipotetycznego zużycia prowadzi do ryczałtowego określenia minimalnej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie nieruchomości zabudowanej, co jest prawnie niedopuszczalne w świetle art. 6j ust. 1 u.u.c.p.g. Sprezycowanie w § 3 ust. 3 zd. 1 uchwały, że opłata za

gospodarowanie odpadami komunalnymi nie może wynosić mniej niż w przeliczeniu na osobę równowartość opłaty za zużycie 2 m³ wody narusza przepisy prawa. Sformułowanie to odnosi się również do analogicznie określonej w § 2 ust. 4 uchwały opłaty dla gospodarstw rolnych (nie posiadających podliczników) oraz budynków nie podłączonych do sieci wodociągowej. Sąd zgodził się z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, że z powodu wprowadzenia kwotowo określonej opłaty minimalnej również § 2 ust. 4 w części dotyczącej zwrotu "jednak miesięczna opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie może wynieść mniej niż 40 zł od gospodarstwa rolnego lub budynku nie podłączonego do sieci wodociągowej" jest niezgodny z art. 6j ust. 1 pkt 1 u.u.c.p.g.

4. Od powyższego orzeczenia Rada Gminy wniosła skargę kasacyjną, domagając się uchylecia zaskarżonego wyroku w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania WSA w Gdańsku oraz zasądzenia zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Zaskarżonemu wyrokowi w trybie art. 174 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm., dalej: "p.p.s.a.") zarzucono naruszenie prawa materialnego tj. art. 6k ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 6j ust. 1 pkt 2 u.u.c.p.g., poprzez ich błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie jest uprawniony, w świetle brzmienia tych przepisów, do wprowadzenia na obszarze swojej właściwości zryczałtowanej wielkości (stawki) minimalnej pobieranej tytułem opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Rzecznik Praw Obywatelskich wniosł o jej oddalenie.

6. Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga kasacyjna nie ma uzasadnionych podstaw.

Istotą sporu w niniejszej sprawie jest zakres kompetencji gminy w zakresie stanowienia prawa lokalnego w odniesieniu do wysokości opłat lokalnych. Nie budzi wątpliwości, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi opłatę lokalną w rozumieniu art. 168 Konstytucji. Obowiązuje ona bowiem wyłącznie na obszarze działania organu, który ją ustanowił. Stanowi ona daninę publiczną, charakteryzuje się bowiem następującymi cechami: została nałożona ustawą i ma charakter powszechnego, jednostronnie ustalanego świadczenia pieniężnego, od którego wniesienia uzależnione jest dopiero świadczenie innego podmiotu (polega ono w szczególności na odbiorze odpadów komunalnych), jest świadczeniem pieniężnym o charakterze przymusowym, należy do dochodów publicznych i jest przeznaczona na realizację celów publicznych oraz podlega egzekucji administracyjnej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12, opubl. w OTK-A z 2013 nr 8 poz.125).

Zgodnie z art. 168 Konstytucji jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie ustalonym w ustawie. Podstawą ustalenia daniny publicznej w drodze aktu prawa miejscowego stanowi zatem ustawa, a granice kompetencji do stanowienia wynikać powinny z upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym –Dz.U. z 2015 r. poz. 1515). Z orzecnictwa Trybunału Konstytucyjnego (powołany wyrok K 17/12, wyroki z 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, opubl. w OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147, z 31 stycznia 2013, sygn. akt K 14/11, opubl. w OTK-A z 2013 r., nr 1, poz. 7) wyprowadzić można wnioski, że ustawa, o której mowa w art. 168 Konstytucji, musi co najmniej: a) upoważniać organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego o demokratycznej legitymacji; b) upoważniać do stanowienia o wysokości podatków i opłat jedynie w formie aktu prawa miejscowego, który

podlega należytemu ogłoszeniu oraz kontroli regionalnych izb obrachunkowych i sądów administracyjnych; c) zawierać odpowiednie wytyczne dla organu jednostki samorządu terytorialnego; d) regulować materię zastrzeżoną przez art. 217 Konstytucji dla ustawy. Samorządom może być zatem, w ramach decentralizacji, przekazana część władztwa daninowego, rozumianego jako określony zakres uprawnień do podejmowania rozstrzygnięć w sprawach danin, jednakże w wyraźnie określonym ustawą zakresie.

W art. 6k ust. 1 pkt 1 u.u.c.p.g. upoważniono radę gminy, do dokonania w drodze uchwały wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustalenia stawki takiej opłaty, dopuszczono również stosowanie więcej niż jednej metody ustalania opłat na obszarze gminy. Przepis ten określa zatem granice przekazania określonego zakresu władztwa daninowego co do opłat lokalnych, jakimi są opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Dozwala gminie na wybór metody ustalania opłaty (ale wyłącznie z ustawowego katalogu metod), dopuszcza stosowanie więcej niż jednej metody i daje uprawnienie do określenia stawek opłat. Przepis art. 6j ust. 1 stanowi przy tym, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, lub ilości zużytej wody z danej nieruchomości, lub powierzchni lokalu mieszkalnego oraz stawki opłaty, ustalonej na podstawie art. 6k ust.1. Z powołanej regulacji wynika zatem w sposób jednoznaczny, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn dwóch składników, z których jednym jest stawka, a drugi zależy od wybranej metody ustalania opłaty. Stawka ustalona w uchwale gminy ma zatem wpływ na wysokość opłaty, ale nie jest tożsama z opłatą. Upoważnienie organu stanowiącego gminy w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi ogranicza się zatem do ustalenia wysokości stawki i metody ustalania wysokości opłaty.

Trafnie Sąd pierwszej instancji uznał (za skarżącym), że Rada Gminy przyjęła dwie metody ustalania opłat, w zależności od tego, czy dana nieruchomość jest lub nie jest podłączona do sieci wodociągowej. W pierwszym przypadku wybrała metodę z art. 6j ust. 1 pkt 1 u.u.c.p.g., w drugim – z art. 6j ust.1 pkt 2 tej ustawy. Dokonanie takiego wyboru mieściło się w granicach upoważnienia ustawowego. W granicach tego upoważnienia mieściło się również ustalenie stawki w wysokości 4,80 zł za 1 m³ zużytej wody przy selektywnej zbiórce odpadów i w wysokości 9 zł z 1 m³ w przypadku odpadów, które nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny (§ 3 ust. 1 i ust. 2 uchwały). Nie mieściło się jednak w granicach upoważnienia ustawowego ustalenie minimalnej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (§ 3 pkt 3 zaskarżonej uchwały). Nie ma racji strona skarżąca twierdząc, że regulacja ta mieści się w granicach upoważnienia z art. 6k ust. 1 pkt 1 u.u.p.c.g. Nie można bowiem utożsamiać opłaty ze stawką. Ustawodawca jednoznacznie je rozróżnia, czyniąc stawkę, jak wskazano wyżej, jednym z czynników mających wpływ na wysokość opłaty (mnożnikiem w iloczynie, stanowiącym wysokość opłaty). Drugim (mnożną) jest – w zależności od przyjętej metody - ilość zużytej wody, lub ilość mieszkańców, lub powierzchnia lokalu mieszkalnego. Dopiero wynik mnożenia tych dwóch elementów stanowi opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Upoważnienie do stanowienia stawki nie może być zatem utożsamiane z możliwością określenia minimalnej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ustawa nie upoważniła bowiem rady gminy do określenia minimalnej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ta sama argumentacja odnosi się do § 2 ust. 4 uchwały w części obejmującej zwrot "jednak miesięczna opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie może wynieść mniej niż 40 zł od gospodarstwa rolnego lub budynku nie podłączonego do sieci wodociągowej". Także zastrzeżenie, zawarte w zdaniu trzecim § 2 ust. 2 zaskarżonej uchwały, że minimalne zużycie wody dla 1 osoby wynosi 2 m³ odnosi się wskazania minimalnej wysokości opłaty, która uzależniona jest od ilości zużytej wody, określa bowiem minimalną wysokość jednego ze składników opłaty według wybranej metody. Ponadto stanowi wprowadzenie nowej, nieznannej ustawie metody obliczania

opłaty, poprzez powiązanie minimalnej wysokości opłaty nie tylko z ilością zużytej wody, ale również z ilością osób w gospodarstwie domowym. Tymczasem upoważnienie ustawowe przekazuje do kompetencji rady gminy wybór jednej z metod ustalania opłaty, nie dozwala natomiast na ustalanie opłaty według metody ustalonej samodzielnie przez radę gminy.

Na treść rozstrzygnięcia nie może mieć wpływu argumentacja zawarta w uzasadnieniu skargi kasacyjnej i odnosząca się do zaniżania przez mieszkańców ilości zużytej wody, a tym samym zaniżania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wskazanie przez ustawodawcę trzech różnych metod ustalania opłaty i przekazanie władztwa w tym zakresie do kompetencji rady gminy miało na celu umożliwienie samorządom wyboru takiej metody, która jest najbardziej adekwatna do warunków panujących na obszarze jej działania. Znając uwarunkowania lokalne, rada gminy mogła wybrać taką metodę, która pozwoliłaby uniknąć zaniżania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez osoby zobowiązane do ich wnoszenia. Ponadto zauważyć należy, że opłata ta nie może stanowić swoistej sankcji za naruszenie warunków jej ustalania. Służy ona zapewnieniu środków na wykonywanie zadań publicznych, a ustawodawca (poza możliwością przymusowego jej egzekwowania), nie przewidział kar pieniężnych za jej zaniżanie, a tym bardziej nie upoważnił rad gmin do stanowienia takich sankcji.

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