

II FSK 817/14 - Wyrok NSA z 2015-12-01

Skarga kasacyjna na uchwałę Rady Miasta B. w przedmiocie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący - Sędzia NSA Anna Dumas, Sędzia NSA Antoni Hanusz, Sędzia NSA Sławomir Presnarowicz (sprawozdawca), Protokolant Justyna Bluszek-Biernacka, po rozpoznaniu w dniu 1 grudnia 2015 r. na rozprawie w Izbie Finansowej skargi kasacyjnej Stowarzyszenia [...] z siedzibą w B. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 13 listopada 2013 r. sygn. akt I SA/Bk 328/13 w sprawie ze skargi Stowarzyszenia [...] z siedzibą w B. na uchwałę Rady Miasta B. z dnia 5 marca 2013 r. nr [...] w przedmiocie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności 1) oddała skargę kasacyjną, 2) zasądza od Stowarzyszenia [...] z siedzibą w B. na rzecz Rady Miasta B. kwotę 120 (słownie: sto dwadzieścia) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie strona 1/5

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 13 listopada 2013 r., sygn. akt I SA/Bk 328/13, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku (dalej: "WSA") oddalił skargę Stowarzyszenia [...] w B. (dalej: "Skarżący", bądź "Stowarzyszenie") na uchwałę Rady Miasta B. z dnia 5 marca 2013 r. w przedmiocie skargi na uchwałę rady miasta w sprawie opłat za odbiór odpadów komunalnych. Podstawą prawną powyższego orzeczenia był art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270, ze zm., dalej: "p.p.s.a.").

Z uzasadnienia wyroku WSA wynika, że w dniu 5 marca 2013 r. Rada Miasta B. podjęła uchwałę Nr XL/486/13 w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności. W piśmie z dnia 29 marca 2013 r. Stowarzyszenie wezwało Radę Miejską B. do usunięcia naruszenia prawa powyższą uchwałą.

W dniu 28 maja 2013 r. (data nadania), wobec nieustosunkowania się organu do wezwania do usunięcia naruszenia prawa, Stowarzyszenie złożyło na uchwałę z dnia 5 marca 2013 r. skargę w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., powoływanej dalej jako "u.s.g."). Zarzuciło naruszenie:

1) § 2, § 3 i § 6 ust. 1 uchwały Rady Miasta B. nr LX/800/10 w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych poprzez uchybienie procedurze w zakresie konsultacji społecznych;

2) art. 84, art. 168 oraz art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez uregulowanie w uchwale spraw, które winny być regulowane aktem prawnym w randze ustawy;

3) art. 6j ust. 3 w związku z art. 6c ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391 ze zm., dalej: "ustawa o

utrzymaniu czystości i porządku w gminach"), poprzez określenie w zaskarżonej uchwale wysokości stawek za gospodarowanie odpadami komunalnymi pomimo braku uchwały, o jakiej mowa w art. 6c ust. 2 powyższej ustawy, obejmującej postanowienie o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne;

4) art. 3b ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez takie ukształtowanie wysokości stawek za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które nie zapewniają gminie możliwości osiągnięcia odpowiednich poziomów odzysku i recyklingu;

5) art. 6k ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, poprzez ustalenie wysokości stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na podstawie prognozy kosztów funkcjonowania systemu zakładającej skierowanie strumienia odpadów do zagospodarowania do najdroższej instalacji w Regionie Centralnym. Wskazując na powyższe zarzuty, Skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności uchwały oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Skarżąca swój interes prawny uzasadniła naruszeniem przez przedmiotową uchwałę podstawowych założeń systemu gospodarowania odpadami komunalnymi przede wszystkim pod względem braku zastosowania odpowiednich rozwiązań, które wpłynęłyby na wyższy odsetek odpadów poddawanych odzyskowi i recyklingowi, a co za tym idzie poprawę ochrony środowiska. Wskazano, że statutowym zadaniem Stowarzyszenia jest podejmowanie działań zmierzających do poprawy stanu prawnego w zakresie ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju. Stowarzyszenie podniosło również, że uchwała dotyczy interesów całej społeczności lokalnej, w ten sposób, iż określa stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla wszystkich właścicieli nieruchomości z terenu Miasta B.. Skarżąca natomiast, poprzez swoją działalność, ma wspomagać rozwój wspólnot i społeczności lokalnych. Postanowienia skarżonej uchwały nie wspomagają rozwoju wspólnot i społeczności lokalnych, a wręcz przeciwnie - są dla niego niekorzystne. Stowarzyszenie, realizując swe cele poprzez współpracę z organami władzy publicznej w przygotowywaniu i opiniowaniu przepisów prawnych, pragnie też wpływać na kształt obowiązujących przepisów z zakresu szeroko rozumianej ekologii (w tym również gospodarki odpadami). W przypadku skarżonej uchwały, w związku z nieprawidłowo przeprowadzoną procedurą konsultacji społecznych, Skarżącej odebrano możliwość tej współpracy na etapie powstawania aktu prawnego.

W odpowiedzi na skargę organ wniosł o jej odrzucenie, ewentualnie oddalenie jako nieuzasadnionej.

W uzasadnieniu wyroku WSA wskazał, że kluczowe w sprawie znaczenie ma fakt złożenia skargi na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. Zgodnie z tym przepisem każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Oznacza to, że warunkiem złożenia skargi na podstawie wskazanego przepisu jest, jak wprost wynika z jego treści, uprzednie wezwanie organu do usunięcia naruszenia prawa oraz wykazanie, że kwestionowana uchwała narusza interes prawny lub prawo przysługujące skarżącemu. Zdaniem WSA wszystkie warunki formalne złożenia skargi na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. zostały w sprawie niniejszej spełnione.

Następnie WSA podniósł, że spełnienie warunków formalnych złożenia skargi na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie gwarantuje jednak jej uwzględnienia, a nawet nie gwarantuje merytorycznej oceny zasadności podniesionych w niej zarzutów. Legitymacja skargowa wymagana w powołanym przepisie została bowiem ukształtowana przez ustawodawcę w sposób szczególny. Nie wystarczy, że Skarżąca wykaże ewentualną sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, czy hipotetyczne zagrożenie naruszenia jej interesu prawnego. Dla ustalenia istnienia legitymacji skargowej na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., konieczne jest wyraźne wskazanie oraz ustalenie, że miało miejsce konkretne naruszenie prawa strony.

W ocenie WSA, Stowarzyszenie nie posiada legitymacji skargowej uprawniającej do zakwestionowania przed sądem legalności uchwały. WSA uzasadnił powyższe stanowisko tym, że w jego ocenie skarżona uchwała nakłada jedynie obowiązki na podmioty objęte obowiązkowym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie Miasta B. - zaś Skarżąca wobec niezłożenia tzw. deklaracji śmieciowej, takim podmiotem nie jest. Ponadto WSA wskazał, że uchwała wpływa jedynie na prawa i obowiązki podmiotów, na których ciąży obowiązek deklaracyjny i tylko takie podmioty stały się adresatem rozwiązań skarżonej uchwały, a tym samym wobec nie złożenia przez Skarżącą takiej deklaracji nie jest możliwe uznanie jej za adresata uchwały.

W skardze kasacyjnej wywiedzionej od powyższego orzeczenia, Skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania WSA, a także o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzuciła:

I. naruszenie prawa materialnego, tj.:

- art. 101 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 50 p.p.s.a., przez ich błędną wykładnię wskutek przyjęcia, że Skarżącej nie przysługiwało uprawnienie do wniesienia skargi.

II. naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy:

- art. 133 § 1 p.p.s.a., poprzez wydanie wyroku na podstawie akt sprawy, w szczególności poprzez uwzględnienie treści załączonych do skargi wydruków ze strony internetowej Urzędu Miasta B., z którego wynika że nie przeprowadzono konsultacji społecznych,

- art. 151 p.p.s.a., poprzez jego zastosowanie i oddalenie skargi, podczas, gdy w przedmiotowej sprawie brak było podstaw do jej oddalenia,

- art. 147 § 1 p.p.s.a., poprzez jego niezastosowanie, podczas, gdy w sprawie istniały okoliczności umożliwiające orzeczenie, co do istoty sprawy i stwierdzenie nieważności skarżonej uchwały,

- art. 141 § 4 p.p.s.a., poprzez pominięcie w uzasadnieniu wyroku wyjaśnień, co do podniesionych przez Skarżącą zarzutów w zakresie prawidłowych konsultacji społecznych, podczas gdy uzasadnienie wyroku powinno zawierać wyjaśnienie co do wszystkich podniesionych przez Skarżącą okoliczności,

- art. 134 § 1 p.p.s.a., przez jego niezastosowanie i pominięcie wyroku regulacji art. 5 ust. 2 pkt 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. z 2010 r., Nr 234,

poz. 1536) w zw. z § 2, 3, 4, 6 oraz 12 uchwały Rady Miasta B. z dnia 25 października 2010 r. nr LX/800/10 w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność w zakresie pożytku publicznego projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji społecznych, na podstawie której Skarżąca była legitymowana do wniesienia skargi, jako podmiot, który pomimo przysługującego mu uprawnienia nie mógł wziąć udziału w konsultacjach społecznych.

Naruszenia te miały wpływ na wynik postępowania, pozbawiając Skarżącą możliwości uzyskania rozstrzygnięcia w sprawie stwierdzenia nieważności skarżonej uchwały Rady Miasta B.. WSA błędnie bowiem uznał, że brak jest po stronie Skarżącej legitymacji skargowej do zakwestionowania przez WSA legalności uchwały Rady Miasta B. w przedmiocie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty i ustalenia stawki za pojemniki o określonej pojemności, a co za tym idzie oddalił skargę Stowarzyszenia bez jej merytorycznego rozpoznania w zakresie podniesionych w niej zarzutów.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej zostały uszczegółowione powyższe zarzuty.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną, Rada Miasta B. wniosła o jej oddalenie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 174 p.p.s.a., skargę kasacyjną można oprzeć na: naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie (pkt 1) albo naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (pkt 2).

Dopełnienie wymogu wskazania podstaw skargi kasacyjnej zakreślonych w powołanym przepisie art. 174 p.p.s.a. jest konieczne, ponieważ wyznacza granice skargi kasacyjnej, którymi jest związany Naczelny Sąd Administracyjny (art. 183 § 1 p.p.s.a.). Wyjątkiem są tu jedynie przesłanki nieważności postępowania, które Sąd bierze pod rozagę z urzędu. Przed przystąpieniem do oceny zarzutów skargi kasacyjnej zbadano, czy nie zaistniała którakolwiek z przesłanek nieważności określonych w art. 183 § 2 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że w przedmiotowej sprawie nie wystąpiła żadna z przyczyn nieważności, wskazywana w przywoływanym unormowaniu.

W rozpatrywanej sprawie istota sporu sprowadza się do odpowiedzi na pytanie: czy Stowarzyszenie posiada, czy też nie posiada legitymacji skargowej w rozumieniu przepisu art. 101 ust. 1 u.s.g. do zakwestionowania przed sądem administracyjnym legalności uchwały Rady Miasta B. z dnia 5 marca 2013 r. w przedmiocie skargi na uchwałę rady miasta w sprawie opłat za odbiór odpadów komunalnych.

Mając na uwadze wyżej sformułowaną istotę sporu, za nietrafne należy uznać zarzuty naruszenia przepisów postępowania przez WSA, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. przepisów art. 133 § 1 p.p.s.a., art. 151 p.p.s.a., art. 147 § 1 p.p.s.a., art. 141 § 4 p.p.s.a. oraz art. 134 § 1 p.p.s.a. Przede wszystkim Naczelny Sąd Administracyjny zauważa, że pomimo przytoczenia powyższych zarzutów w petitum skargi kasacyjnej, jej autor w

uzasadnieniu pisma nie wyjaśnił na czym w istocie miałyby polegać naruszenie przez WSA przepisów cytowanych jednostek redakcyjnych p.p.s.a. Uzasadnienie skargi kasacyjnej skupia się przede wszystkim na naruszeniu przez WSA prawa materialnego, tj.: przepisu art. 101 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 50 p.p.s.a., przez ich błędną wykładnię wskutek przyjęcia, że Skarżącej nie przysługiwało uprawnienie do wniesienia skargi. Również ten zarzut należy uznać za chybiony.

Stosownie do postanowień art. 101 ust. 1 u.s.g. - każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Mając na uwadze treść przywołanego przepisu, słusznie podnosił WSA w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że "legitymacja skargowa" została ukształtowana przez ustawodawcę w sposób szczególny. W przeciwieństwie do legitymacji w innych postępowaniach administracyjnych (np. w Kodeksie postępowania administracyjnego lub Ordynacji podatkowej) - w których stroną może być każdy, czyjego interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy postępowanie - uprawnionym do wniesienia skargi na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., może być jedynie taki podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały zaskarżonym aktem naruszone. To jednak Skarżący winien wykazać, że zaskarżona na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. uchwała narusza sferę gwarantowanych mu ustawami uprawnień, przy czym stan owego naruszenia powinien być aktualny i nie może odnosić się do przyszłych i ewentualnych sytuacji. Skarga złożona na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie stanowi bowiem *actio popularis*. Taki pogląd, przywołany przez WSA, należy uznać za utrwalony zarówno w doktrynie prawa, jak również w judykaturze. O powodzeniu skargi przesądza wykazanie przez dany podmiot naruszenia przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na sytuację prawną skarżącego [(zob. Z. Niewiadomski w: R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2011, s. 810.)]. Naruszenie interesu musi odnosić się wprost do podmiotu kwestionującego akt prawa miejscowego i dotyczyć bezpośrednio tego podmiotu [(por. W. Kisiel w: P. Chmielnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2013, s. 980.)]. Skarżąca musi wykazać istnienie związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą, a jego konkretną, indywidualną sytuacją prawną. Musi ona udowodnić, że zaskarżona uchwała poprzez naruszenie prawa jednocześnie negatywnie wpływa na jego sferę prawnomaterialną (wynikającą z konkretnie wskazanego przepisu prawa materialnego), pozbawia go przykładowo pewnych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację (zob. wyrok NSA, sygn. akt II OSK 731/13, opublikowany w: www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Jak to wywodził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 19 czerwca 2012 r. (sygn. akt II OSK 790/12, opublikowany w: www.orzeczenia.nsa.gov.pl) naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia to naruszenie przysługującej podmiotowi z mocy prawa ochrony. Podstawą do wyprowadzenia tej ochrony są przepisy prawa materialnego, które regulują treść działania organów administracji publicznej, na mocy których kształtowane są uprawnienia lub obowiązki jednostki. Do wniesienia skargi na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie legitymuje, ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 maja 2012 r., II OSK 574/12, opublikowany w: www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Prawo do wniesienia na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. skargi do sądu przysługuje podmiotowi, podnosił NSA, który wykaze naruszenie przez zaskarżoną uchwałę własnego interesu prawnego lub uprawnienia, a zatem w przypadku, gdy zaskarżona uchwała godzi w sferę prawną podmiotu przez wywołanie negatywnych następstw prawnych, np. przez zniesienie, ograniczenie czy też uniemożliwienie realizacji jego uprawnienia lub interesu prawnego. Naruszenie zatem interesu prawnego lub

uprawnienia to naruszenie przysługującej podmiotowi z mocy prawa ochrony. Podstawą do wyprowadzenia tej ochrony są przepisy prawa materialnego, które regulują treść działania organów administracji publicznej, na mocy których kształtowane są uprawnienia lub obowiązki jednostki (zob. cytowany wyżej wyrok NSA, sygn. akt II OSK 731/13, opublikowany w: www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Z wyjaśnień Stowarzyszenia wynika, że wynajmuje ono od Przedsiębiorstwa Produkcyjno-Handlowo-Usługowego "C." Sp. z o.o. lokal na terenie miasta Białegostoku (o pow. 5 m²), w którym nie powstają odpady komunalne. Stowarzyszenie potwierdziło, że nie złożyło deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Deklarację taką złożył natomiast właściciel wynajmowanego lokalu tj. Spółka "C.". Zatem ta okoliczność nie daje możliwości wykazania przez Skarżącą istnienia interesu prawnego. WSA w zaskarżonym wyroku nie naruszył także regulacji art. 5 ust. 2 pkt 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. z 2010 r., Nr 234, poz. 1536) w zw. z § 2, 3, 4, 6 oraz 12 uchwały Rady Miasta B. z dnia 25 października 2010 r. nr LX/800/10 w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność w zakresie pożytku publicznego projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji społecznych, gdyż w kontekście poczynionych wyżej wywodów, przepisy te nie miały istotnego znaczenia dla istoty sporu. Naczelny Sąd Administracyjny zauważa, że Skarżąca mogła wziąć udział w konsultacjach społecznych. Rada Miasta B. w zaproszeniu do konsultacji z dnia 25 stycznia 2013 r. wskazywała na przedmiot konsultacji, termin i miejsce składania uwag. Konsultacje te trwały do 5 lutego 2013 r. Wyniki o przeprowadzonych konsultacjach opublikowano w dniu 7 marca 2013 r. Żaden przepis powoływanej ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, ani omawianej uchwały o konsultacjach nie wymaga przedstawiania wyników konsultacji Radzie Miasta B.. Wyniki konsultacji nie mają charakteru wiążącego dla organu podejmującego uchwałę. W tym zakresie NSA nie stwierdza, aby uniemożliwiono Skarżącemu realizację jego uprawnień statutowych lub interesu prawnego, o którym wyżej była mowa.

W tych okolicznościach, zasadnie przyjął WSA, że rozwiązania prawne przyjęte w kwestionowanej uchwale nie dotyczą Skarżącej. Interes prawny, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., musi być rzeczywisty i bezpośredni, powinien on "realnie" istnieć w dacie wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Zaistnienia "interesu prawnego", o którego rozumienie zostało wyżej wyjaśnione, Stowarzyszenie nie wykazało. W tej sytuacji należy stwierdzić, że Stowarzyszenie nie posiadało legitymacji skargowej w rozumieniu przepisu art. 101 ust. 1 u.s.g. do zakwestionowania przed sądem administracyjnym legalności uchwały Rady Miasta B. z dnia 5 marca 2013 r. w przedmiocie skargi na uchwałę rady miasta w sprawie opłat za odbiór odpadów komunalnych.

W tym stanie rzeczy, Naczelny Sąd Administracyjny uznał skargę kasacyjną jako nie zasługującą na uwzględnienie i stosując przepisy art. 184 p.p.s.a., oraz będąc związany zarzutami i wnioskami skargi kasacyjnej, poprzez treść art. 183 § 1 p.p.s.a., orzekł o oddaleniu skargi kasacyjnej.

O kosztach postępowania sądowego orzeczono zgodnie z art. 204 pkt 1 p.p.s.a.