

II FSK 2663/15 - Wyrok NSA z 2016-04-14

Skarga kasacyjna na postanowienie SKO w Łodzi w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia i zwrotu nadpłaty w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący - Sędzia NSA Andrzej Jagiełło, Sędzia NSA Zbigniew Kmiecik (sprawozdawca), Sędzia NSA del. Danuta Małysz, Protokolant Justyna Nawrocka, po rozpoznaniu w dniu 14 kwietnia 2016 r. na rozprawie w Izbie Finansowej skargi kasacyjnej L. M. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 6 maja 2015 r. sygn. akt I SA/Łd 171/15 w sprawie ze skargi L. M. na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi z dnia 2 stycznia 2015 r. nr [...] w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia i zwrotu nadpłaty w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi 1) oddala skargę kasacyjną, 2) zasądza od L. M. na rzecz Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi kwotę 180 (sto osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Zaskarżony wyrokiem z 6 maja 2015 r., sygn. akt I SA/Łd 171/15, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi oddalił skargę L.M. na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ł. z 2 stycznia 2015 r. w przedmiocie nadpłaty w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Stan sprawy sąd administracyjny pierwszej instancji przedstawił następująco:

Skarżący złożył na podstawie art. 75 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2012, poz. 749 ze zm., dalej: Ordynacja podatkowa) wniosek o zwrot nadpłaty w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi za okres od 2013 r. do 2014 r. w kwocie 100 zł.

Po otrzymaniu powyższego wniosku, postanowieniem z 3 grudnia 2014 r., Prezydenta Miasta L. odmówił wszczęcia postępowania w sprawie, ponieważ stwierdził, że wnioskodawca nie jest zobowiązany, ani do składania deklaracji o wysokości tej opłaty, ani do jej ponoszenia, a zatem nie może być stroną postępowania w rozumieniu art. 133 Ordynacji podatkowej.

W zażaleniu na powyższe postanowienie Skarżący wskazał na naruszenie art. 133 i art. 165a § 1 Ordynacji podatkowej oraz art. 2 ust. 1 pkt 4 i art. 6h ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j.: Dz.U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm., dalej: u.c.p.g.), przyjmując, że organ pierwszej instancji błędnie odmówił przyznania mu statusu strony. Skarżący zwrócił uwagę, że prawo wystąpienia z wnioskiem o zwrot nadpłaty, zgodnie z art. 75 Ordynacji podatkowej, przysługiwało zarówno podatnikom, jak i płatnikom. W niniejszej sprawie nie ulegało zaś wątpliwości, że to wnioskodawca, jako osoba władająca nieruchomością, uiszcza opłaty na rzecz gminy.

Postanowieniem z 2 stycznia 2015 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w L. utrzymało w mocy rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji, wskazując, że na gruncie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach instytucja płatnika nie miała zastosowania. Jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkami wielolokalowymi, w których ustanowiono odrębną własność lokali, obowiązki właściciela nieruchomości obciążają osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, lub właścicieli lokali, jeżeli zarząd nie został wybrany (art. 2 ust. 3 u.c.p.g.). W przypadku zatem budynków wielolokalowych, w których ustanowiono odrębną własność lokali, co do zasady: właściciel lokalu nie jest właścicielem nieruchomości w rozumieniu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Organ pierwszej instancji dokonał zatem prawidłowej wykładni art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. i trafnie go nie zastosował, uznając, że w przedmiotowej sprawie ma zastosowanie przepis art. 2 ust. 3 u.c.p.g.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi Skarżący zarzucił naruszenie: art. 133 Ordynacji podatkowej poprzez błędne odmówienie Skarżącemu statusu strony, art. 165a § 1 Ordynacji podatkowej poprzez błędne przyjęcie, że jako podmiotowi, który uiszcza przedmiotowe opłaty, nie przysługuje mu prawo do złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty, art. 122 i art. 124 Ordynacji podatkowej poprzez zaniechanie dążenia do wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności faktycznych sprawy, art. 32 ust. 1 Konstytucji RP poprzez niewłaściwe niezastosowanie polegające na nierównym traktowaniu skarżącego przez organy administracji publicznej w stosunku do właścicieli prywatnych nieruchomości (domków jednorodzinnych), mimo że skarżący, tak jak oni, ponosi opłaty z tytułu gospodarowania odpadami, art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. poprzez jego błędną wykładnię, sprowadzającą się do pominięcia skarżącego jako osoby władającej nieruchomością, art. 6h u.c.p.g. poprzez błędną jego wykładnię i nie uwzględnienie okoliczności, że skarżący faktycznie ponosi opłaty za gospodarowanie odpadami.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze w L. wniosło o jej oddalenie, podtrzymując argumentację wyrażoną w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia.

Oddalając skargę na podstawie art. 151 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 Łodzi stwierdził, że osoba sprawująca zarząd nieruchomością wspólną obciążona jest, na mocy art. 2 ust. 3 u.c.p.g., obowiązkami podatnika, to jest: złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz zapłaty tej opłaty. Przepis art. 2 ust. 3 u.c.p.g. nie daje podstaw do przypisywania osobie sprawującej zarząd nieruchomością wspólną cech płatnika nie tylko dlatego, że nie używa wprost terminu "płatnik", ale przede wszystkim dlatego, że nie powierza danemu podmiotowi wykonania czynności, o których mowa w art. 8 Ordynacji podatkowej. Jak stanowi art. 2 ust. 3 u.c.p.g., jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkami wielolokalowymi, w których ustanowiono odrębną własność lokali, obowiązki właściciela nieruchomości obciążają osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, lub właścicieli lokali, jeżeli zarząd nie został wybrany. Niniejsza regulacja stanowi *lex specialis* w stosunku do ogólnej normy art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., która przewidzianymi w ustawie obowiązkami obciąża właścicieli nieruchomości. Organy podatkowe słusznie odmówiły przyznania

Skarżącemu statusu podatnika w niniejszej sprawie, czego konsekwencją było uznanie, że skarżący nie mógł być stroną postępowania, które zamierzał zainicjować.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku Skarżący zarzucił na podstawie art. 174 pkt 1) P.p.s.a. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.

1) art. 75 § 1 Ordynacji podatkowej w zw. z art. 6 h, art. 6c i art. 6 q u.c.p.g. poprzez błędną ich wykładnię w zakresie przysługującego Skarżącemu statusu podatnika uprawnionego do kwestionowania wysokości pobranego, od niego podatku w rozumieniu art. 75 § 1 Ordynacji podatkowej w zakresie prawa złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty podatku, co prowadziło do niesłusznego niezastosowania dyspozycji art. 133 §1 Ordynacji podatkowej w zakresie odmówienia Skarżącemu statusu strony w postępowaniu podatkowym i w konsekwencji do obrazy art. 145 § 1 pkt 1 lit a) i c) P.p.s.a.,

2) art. 2 ust 1 pkt 4 i ust 3 u.c.p.g. poprzez błędną ich wykładnię w zakresie nietrafnego utożsamienia przez Sąd kwestii "wykonywania obowiązków właścicielskich" ze statusem "właściciela" na gruncie przepisów tej ustawy, co prowadziło do niewłaściwego zastosowania tych przepisów poprzez nieuzasadnioną odmowę przyjęcia, iż właściciel lokalu mieszkalnego - jako podatnik - ma prawo do złożenia wniosku o zwrot nadpłaty nawet pomimo tego, że obowiązki w zakresie składania deklaracji o której mowa w art. 6m ust 1 u.c.p.g. spoczywają na spółdzielni mieszkaniowej (po myśli art. 2 ust 3 u.c.p.g.), a co z kolei prowadziło do niesłusznego niezastosowania dyspozycji art. 133 § 1 Ordynacji podatkowej w zakresie odmówienia Skarżącemu statusu strony w postępowaniu podatkowym, a finalnie do obrazy art. 145 § 1 pkt 1) lit. a) i c) P.ps.a.

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

1) art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) P.p.s.a. w związku z art. 122 w zw. z art. 210 § 4 Ordynacji podatkowej w zw. z art. 219 Ordynacji podatkowej poprzez nie uwzględnienie wniesionej skargi w wyniku pominięcia naruszenia powołanych przepisów procedury podatkowej, jakich w toku postępowania podatkowego dopuściły się organy podatkowe w przedmiotowej sprawie, a polegającego na rozstrzygnięciu przez organ administracji publicznej wniosku strony nie na podstawie przepisu art. 75 §1 Ordynacji podatkowej, lecz na podstawie art.75 § 2 pkt 1) lit b) Ordynacji podatkowej poprzez co skarżącemu niesłuszenie odmówiono statusu strony w toku postępowania i zaprezentowanie w uzasadnieniu skarżonego orzeczenia argumentacji nie dotyczącej istoty sprawy wynikającej ze złożonego przez Skarżącego wniosku,

2) art.134 § 1 P.p.s.a w zw.z art. 141§ 4 P.p.s.a. poprzez brak formalnej oceny i brak przedstawienia argumentacji co do istoty sprawy w zakresie przysługiwania lub nie skarżącemu statusu strony w rozumieniu art. 133 § 1 Ordynacji podatkowej w zw. z art. 75 § 1 Ordynacji podatkowej, czyli formalnego przysługiwania mu interesu prawnego w żądaniu określonej czynności od organu podatkowego i wkroczenie w sferę oceny merytorycznej zasadności złożonego wniosku przez skarżącego.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Łodzi, a także o

zasądzenie od organu odwoławczego na rzecz Skarżącego zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Samorządowe Kolegium Odwoławcze w L. wniosło o oddalenie skargi kasacyjnej i zasądzenie na rzecz organu od Skarżącego zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Skarga kasacyjna w sposób oczywisty pozbawiona jest usprawiedliwionych podstaw, przeto nie zasługuje na uwzględnienie.

Odnosząc się do sformułowanych w niej zarzutów naruszenia prawa, należy zwrócić uwagę na ich bezprzedmiotowość, a mówiąc ściśle - niedostosowanie do okoliczności sprawy i podstaw prawnych aktu, który zaskarżono do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Jak trafnie podniesiono w pisemnych motywach wydanego wyroku, objęcie zarządów wspólnot mieszkaniowych obowiązkiem uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie stanowi o uprzywilejowaniu członków tych wspólnot w stosunku do właścicieli lokali mieszkalnych - członków wspólnot mieszkaniowych, w których nie powołano zarządu. Ci ostatni są bowiem zobowiązani do indywidualnego rozliczania się z opłaty. Z kolei okoliczność, że członkowie wspólnot nie mogą skorzystać z drogi postępowania podatkowego, "nie pozbawia ich możliwości korzystania z praw członków wspólnot i wpływania w ten sposób na działania powołanych przez nie zarządów tych wspólnot" (s. 8). Należy z tego wnosić, że skarżący nie zidentyfikował poprawnie drogi dochodzenia swoich racji, bezzasadnie przyjmując, że służy mu taka ochrona, jaką dysponują podmioty objęte odmiennym reżimem prawnym. W tym kontekście całkowicie chybione jest odwoływanie się w skardze kasacyjnej do relacji łączących płatnika (pracodawcę) i podatnika, a w konsekwencji - wyprowadzanie z tej analogii wniosków dotyczących statusu skarżącego. Jak trafnie wskazano w odpowiedzi na tę skargę, jej autor ignoruje fakt, że przepis art. 75 § 1 Ordynacji podatkowej normuje sytuację, w której podatnik kwestionuje zasadność pobrania podatku przez płatnika albo wysokość owego podatku. Tymczasem - jak przyznano - na gruncie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, konstrukcja płatnika nie ma zastosowania. Skoro tak, istniały wszelkie podstawy prawne do tego, aby odmówić skarżącemu wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia i zwrotu nadpłaty w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Był on zatem pozbawiony legitymacji procesowej w tak określonej sprawie, co potwierdził w wyroku oddalającym skargę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi.

W tym stanie rzeczy, z mocy art. 184 P.p.s.a. orzeczono jak w sentencji. O kosztach postępowania kasacyjnego rozstrzygnięto zgodnie z art. 204 pkt 1 tej ustawy.