

II FSK 3081/16, Zróżnicowanie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie

Wyrok

**Naczelnego Sądu Administracyjnego w
Warszawie**

z dnia 9 lutego 2017 r.

II FSK 3081/16

**Zróżnicowanie opłat za gospodarowanie
odpadami komunalnymi.**

TEZA aktualna

Zgodnie z art. 6j ust. 2a u.c.p.g. rada gminy może - lecz nie musi - zróżnicować stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zależności od wyliczonych w ww. przepisie kryteriów. Organowi temu pozostawiono swobodę: zróżnicowanie stawek opłaty lub zaniechanie tego.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Krzysztof Winiarski.

Sędziowie: NSA Zbigniew Kmiecik (sprawozdawca), WSA (del.) Maciej Kurasz.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 9 lutego 2017 r. na rozprawie w Izbie Finansowej skargi kasacyjnej O. (...) z siedzibą w O. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 7 lipca 2016 r. sygn. akt I SA/Ol 322/16 w sprawie ze skargi O. (...) z siedzibą w O. na uchwałę Rady Miasta Olsztyna z dnia 10 lutego 2015 r. nr V/31/15 w przedmiocie ustalenia stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawek opłat za pojemniki o określonej pojemności

1) oddala skargę kasacyjną,

2) zasądza od O. (...) z siedzibą w O. na rzecz Miasta Olsztyna kwotę 240 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżonym wyrokiem z 7 lipca 2016 r., sygn. akt I SA/Ol 322/16, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie oddalił skargę O. w O. na uchwałę Rady Miasta Olsztyna z 10 lutego 2015 r. nr V/31/15 w przedmiocie ustalenia stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawek opłat za pojemniki o określonej pojemności.

Stan sprawy sąd administracyjny pierwszej instancji przedstawił następująco:

W dniu 10 lutego 2015 r. Rada Miasta Olsztyna, działając w oparciu o przepis art. 6k ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 3 i 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2015 r. poz. 122, dalej: u.c.p.g.), podjęła uchwałę nr V/31/15 w sprawie ustalenia stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawek opłat za pojemniki o określonej pojemności. W § 1 uchwały przyjęto, że: "ustala się stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli nieruchomości zlokalizowanych na terenie Gminy Olsztyn w wysokości 9,80 zł miesięcznie od osoby zamieszkującej daną nieruchomość, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny". Z kolei w § 2 wskazano, że: "ustala się wyższą stawkę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny, w wysokości 14,41 zł miesięcznie od osoby zamieszkującej daną nieruchomość".

W skardze na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie Skarżąca zarzuciła naruszenie art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 2, art. 32, art. 76 Konstytucji RP, przez brak zróżnicowania stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w zależności od rodzaju zabudowy, tj. budownictwa jednorodzinnego oraz budownictwa wielorodzinnego.

Oddalając skargę na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm., dalej: p.p.s.a.), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie wskazał, że analiza art. 6j ust. 1 i ust. 2a u.c.p.g. prowadzi do wniosku, że radzie gminy pozostawiony został wybór, czy dokona zróżnicowania stawki opłaty. Za takim stanowiskiem przemawiają również argumenty natury funkcjonalnej i celowościowej. Przyjęte rozwiązanie umożliwia bowiem elastyczne podejście do zróżnicowania stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi dostosowanych do miejscowych warunków występujących w poszczególnych gminach. Sama opłata ma bowiem charakter lokalny i nakładana jest w celu zaspokojenia

potrzeb lokalnej społeczności. Ustalenie w zaskarżonej uchwale stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz za pojemniki o określonej pojemności tylko w zależności od tego, czy odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny, nie może być traktowane jako naruszenie konstytucyjnej zasady równości, o której mowa w art. 32 Konstytucji RP. Cechą, która powinna być brana pod uwagę przy analizie spełnienia kryterium równości jest bowiem zbieranie i odbieranie odpadów w sposób selektywny, a nie rodzaj zabudowy tj. budownictwo jednorodzinne i wielorodzinne. Opłatą obciążono bowiem właścicieli nieruchomości zlokalizowanych na terenie Gminy, ustalając stawkę opłaty w określonej wysokości w zależności od ilości osób zamieszkujących daną nieruchomość oraz od zbierania odpadów w sposób selektywny. W takim przypadku nie można więc mówić o nierównym traktowaniu podmiotów znajdujących się w porównywalnej sytuacji.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku Skarżąca zarzuciła na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 6j ust. 2a u.p.c.g. oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji RP i art. 6 i art. 8 k.p.a. poprzez jego błędną wykładnię w związku z przyjęciem, iż uchwała Rady Miasta Olsztyna z dnia 10 lutego 2015 r. nr V/31/15 w przedmiocie ustalenia stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawek opłat za pojemniki o określonej pojemności, jest zgodna z prawem, pomimo tego, że nie zawiera ona uzasadnienia.

Skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi administracyjnemu pierwszej instancji, a także o zasądzenie na jej rzecz zwrotu kosztów postępowania w sprawie.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną jednostka samorządowa wniosła o jej oddalenie oraz o zasądzenie na jej rzecz od Skarżącej zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

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

Odnosząc się do postawionego w niej, zasadniczego zarzutu naruszenia przepisu prawa materialnego, tj. art. 6j ust. 2a u.p.c.g. (jak można wnosić z treści skargi kasacyjnej - poprzez błędną wykładnię tego przepisu), samodzielnie albo w związku z powołanymi w dalszej części petitum skargi kasacyjnej przepisami prawa, trzeba podkreślić, że zdaje się on abstrahować od istoty konstrukcji ukształtowanej we wskazanym na wstępie unormowaniu. Rzecz w tym, że zgodnie z wymienionym uregulowaniem, rada gminy mogła, lecz nie

musiała zróżnicować stawek opłaty w zależności od wyliczonych w nim kryteriów, w tym kryterium "rodzaju zabudowy". Oznacza to, że organowi temu pozostawiono swobodę, bądź - mówiąc inaczej - wybór rozwiązania, poprzez zróżnicowanie stawek opłaty lub zaniechanie tego. Każde z tych rozwiązań mieści się w granicach prawa, a opowiedzenie się za jednym z nich jest przejawem realizacji zasady samodzielności gminy, będącej przecież immanentną cechą samorządu terytorialnego. Nie sposób założyć, że zaniechanie skorzystania z prawa (uprawnienia), którym dysponowała rada gminy (jeśli ściśle trzymać się wywodów skargi kasacyjnej - s. 3 tego pisma), narusza w jakikolwiek sposób obowiązujące prawo. Takim naruszeniem byłoby jedynie odstąpienie od wykonania ciążącego na organie gminy obowiązku. Zbyt daleko idący jest jednocześnie wniosek, że działając w tym przypadku w ramach uznania administracyjnego, rada gminy miała obowiązek uzasadnić swoje stanowisko (tak na s. 4 skargi kasacyjnej). Doszukiwanie się podobieństw z sytuacją strony postępowania administracyjnego, do której kierowana jest decyzja w sprawie indywidualnej, jest oczywistym nieporozumieniem, wynikającym z prostego zestawienia ze sobą dwóch odrębnych reżimów prawnych (jurysdykcyjnego i wydawania aktów prawa miejscowego, albo szerzej - aktów generalnych przez organy gminy). W sprawach określania stawek opłat, o których mowa, nie znajdują zastosowania - wbrew temu, co założono w skardze kasacyjnej - przepisy k.p.a. Rada Miasta Olsztyna nie mogła więc - podejmując zaskarżoną uchwałę - naruszyć art. 6 i 8 tego aktu.

Naczelny Sąd Administracyjny nie dopatrywał się też naruszenia przez nią art. 2 i 7 Konstytucji RP. Brak uzasadnienia jednego z elementów rozstrzygnięcia, które zawarto w uchwale, nie pozostaje w kolizji z unormowaniami rangi konstytucyjnej, nawet jeśli uwzględni się inicjatywy mieszkańców, bądź podmiotów reprezentujących ich interesy (w tym przypadku - spółdzielni mieszkaniowych), a z drugiej strony - wypowiedzi i obietnice osób sprawujących funkcje publiczne, takich jak Prezydent Miasta Olsztyna. Nie zawsze sposób wypełniania zadań ustawowych przez właściwe organy samorządu terytorialnego musi zaspokajać oczekiwania wszystkich mieszkańców i grup społecznych. Dopiero sprzeczność z prawem aktów wydawanych przez te organy pozwalałaby na wyciągnięcie w stosunku do nich stosownych konsekwencji prawnych, z pozbawieniem ich mocy prawnej włącznie. Takiej sprzeczności jednak nie wykazano, nie potwierdzają jej - w każdym bądź razie - zarzuty ujęte w skardze kasacyjnej. Zbyt słabym argumentem jest twierdzenie, że owa sprzeczność występuje w sytuacji takiej, jak opisana, w toku korzystania przez organ gminy z przyznanej mu swobody wyboru wariantu rozstrzygnięcia. Na marginesie tej części rozważań wypada wspomnieć, że klasycznie rozumiane uznanie administracyjne utożsamiane jest z

luzem decyzyjnym, którym dysponują organy sprawujące jurysdykcję administracyjną w sprawach indywidualnych, a nie organy umocowane do wydawania aktów generalnych, w tym stanowienia prawa miejscowego. Te ostatnie wypełniają swoje zadania w ramach ustawowo wyznaczonej im przez ustawy swobody działania, co musi być traktowane jako wyraz urzeczywistnienia konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego.

Odwołanie się w skardze kasacyjnej do treści uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 410/06 jest o tyle bezprzedmiotowe, że dotyczy on uchwały rady gminy podjętej w sprawie indywidualnej (wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym). Chodziło więc w tym przypadku o akt o charakterze indywidualnym, a nie akt tworzenia prawa, co umknęło uwadze autora skargi kasacyjnej.

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