

**II FSK 3080/16, Kompetencja rady gminy do dokonania
obliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. -
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

Wyrok

**Naczelnego Sądu Administracyjnego w
Warszawie**

z dnia 9 lutego 2017 r.

II FSK 3080/16

**Kompetencja rady gminy do dokonania obliczenia
opłaty za gospodarowanie odpadami
komunalnymi.**

TEZA aktualna

Radzie gminy pozostawiony został wybór sposobu obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród rozwiązań wskazanych w art. 6j ust. 1 pkt 1-3 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach , przy czym - w świetle art. 6j ust. 2 ustawy - gmina może ustalić jedną stawkę za gospodarowanie tymi odpadami od gospodarstwa domowego.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Krzysztof Winiarski (spr.).

Sędziowie: NSA Zbigniew Kmiecik, 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 321/16 w sprawie ze skargi O. (...) z siedzibą w O. na uchwałę Rady Miasta Olsztyna z dnia 10 lutego 2015 r. nr

(...) w przedmiocie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

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 dnia 7 lipca 2016 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie oddalił skargę O. (...) w O. na uchwałę Rady Miasta Olsztyna z dnia 10 lutego 2015 r. nr V/30/15 w przedmiocie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Rozstrzygnięcie zapadło w następującym stanie faktycznym.

W dniu 10 lutego 2015 r. Rada Miasta Olsztyna działając w oparciu o przepis art. 6k ust. 1 w związku z art. 6j ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 i 1593 oraz z 2015 r. poz. 87 i poz. 122, dalej też: "u.c.p.g.") podjęła uchwałę nr V/30/15 w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W § 1 uchwały przyjęto, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn zadeklarowanej liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego strona Skarżąca zarzuciła naruszenie prawa materialnego - art. 6j ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 2, 32, 76 Konstytucji RP przez wybór przez Radę Miasta metody, która narusza uprawnienia obywateli wynikające z art. 32 Konstytucji RP, tj. prawo do równego traktowania m.in. w ustalaniu wysokości ceny za wywóz odpadów w oparciu o liczbę mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość przy wykorzystaniu ewidencji meldunkowej, podczas gdy często w lokalach mieszkalnych zamieszkują osoby niezameldowane, bądź osoby zobowiązane do złożenia deklaracji zaniżają liczbę osób faktycznie zamieszkujących daną nieruchomość.

Zdaniem skarżącej, Rada Miasta powinna zastosować metodę mieszaną polegającą na określeniu wysokości opłaty w oparciu o liczbę mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz ilość zużytej wody z danej nieruchomości, co pozwoliłoby na rzeczywiste ustalenie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Obiektywnym czynnikiem mającym wpływ na ustalenie wysokości opłaty powinna być ilość zużytej wody z

danej nieruchomości. Opłata powinna być ustalona dla każdego gospodarstwa domowego realnie w oparciu o zużycie wody. Metoda wybrana przez Radę Miasta narusza również art. 76 Konstytucji RP, który gwarantuje obywatelom ochronę przez władze publiczne przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi.

Skarżąca zwróciła uwagę, że nie ma możliwości zweryfikowania ilości osób zamieszkałych (przebywających) w jej zasobach.

W odpowiedzi na skargę, skarżony organ wniosł o jej oddalenie. Jego zdaniem, oparcie wysokości opłaty o ilość zużytej wody z danej nieruchomości spowodowałoby naruszenie zasady określonej w art. 2 i 32 Konstytucji RP w ten sposób, iż z uwagi na metraż czy charakterystykę budownictwa jednorodzinnego (np. dostęp do ogródka/trawnika) średnie zużycie wody na jednego mieszkańca takiego budynku będzie inne niż w przypadku budownictwa wielolokalowego. Zdaniem organu, zużycie wody z nieruchomości nie jest obiektywnym wskaźnikiem świadczącym o ilości osób faktycznie przebywających w danej nieruchomości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie oddalając skargę wskazał, że zaskarżona uchwała nie narusza prawa poprzez jej podjęcie w wykonaniu delegacji ustawowej zawartej w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Za nietrafny Sąd pierwszej uznał zarzut w zakresie naruszenia art. 2, 32, 76 Konstytucji RP.

Jak ocenił Sąd pierwszej instancji, Skarżąca naruszenie powyższych regulacji upatruje w niesłusznym przyjęciu metody obliczania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, gdyż przyjęcie wyłącznie metody opartej na ilości osób zamieszkujących daną nieruchomość zamiast metody mieszanej, uniemożliwia zweryfikowanie faktycznej ilości osób zamieszkujących dany lokal.

W ocenie sądu pierwszej instancji należy zwrócić uwagę na rozwiązania prawne przyjęte w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z art. 6c ust. 1 tej ustawy, gminy są zobowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Zgodnie natomiast z art. 6j ust. 1, w przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, 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.

Jak ocenił WSA analiza art. 6j ust. 1 w związku z art. 6k ust. 1 prowadzi do wniosku, że radzie gminy pozostawiony został wybór metody obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród rozwiązań wskazanych w art. 6j ust. 1 u.c.p.g. Za takim

stanowiskiem przemawiają również argumenty natury funkcjonalnej i celowościowej. Przyjęte rozwiązanie umożliwia bowiem elastyczne podejście do wyboru metody dostosowanej do miejscowych warunków występujących w poszczególnych gminach. Sama opłata ma zaś charakter lokalny i nakładana jest w celu zaspokojenia potrzeb lokalnej społeczności. W konsekwencji WSA przyjął, że Rada Miasta była uprawniona do wyboru metody ustalania opłaty na podstawie art. 6j ust. 1 pkt 1, tj. jako iloczynu zadeklarowanej liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zwrócono także uwagę, że ustawodawca w art. 6m ust. 1c u.c.p.g. przyjął, że w przypadku nieruchomości zabudowanej budynkiem wielolokalowym, wspólnota mieszkaniowa lub spółdzielnia mieszkaniowa może żądać od właściciela lokalu, osoby, której służy spółdzielcze prawo do lokalu lub osoby faktycznie zamieszkującej lokal podania danych niezbędnych do ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Od powyższego wyroku pełnomocnik strony Skarżącej wniósł skargę kasacyjną, w której na podstawie art. 174 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.) zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 6j ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z dnia 13 września 1996 r. oraz art. 2 i 7 Konstytucji RP i art. 6 i 8 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm., dalej: k.p.a.), poprzez jego błędną wykładnię, w związku z przyjęciem, iż uchwała Rady Miasta Olsztyna z dnia 10 lutego 2015 r. nr V/30/15 w przedmiocie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest zgodna z prawem, pomimo tego, że nie zawiera uzasadnienia.

Mając powyższe na uwadze autor skargi kasacyjnej wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Olsztynie do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów procesowych, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pełnomocnik Prezydenta O. wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej w całości, jako że nie posiada usprawiedliwionych podstaw oraz zasądzenie od skarżącego na rzecz gminy kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

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. 1 u.c.p.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 (art. 2 i 7 Konstytucji RP oraz art. 6 i 8 k.p.a.), trzeba podkreślić, że zdaje się on abstrahować od istoty konstrukcji ukształtowanej we wskazanym na wstępie unormowaniu. Rzecz w tym, że zgodnie z wymienionym uregulowaniem w zw. z art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., radzie gminy pozostawiony został wybór sposobu obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród rozwiązań wskazanych w art. 6j ust. 1 pkt 1-3, przy czym - w świetle art. 6j ust. 2 - gmina może ustalić jedną stawkę za gospodarowanie tymi odpadami od gospodarstwa domowego (por. wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2015 r., sygn. akt II FSK 3936/13.). Oznacza to, że organowi stanowiącemu gminy pozostawiono swobodę, bądź - mówiąc inaczej - wybór jednej z trzech wskazanych alternatywnie przez ustawę możliwości ustalania wysokości opłaty. 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. Naruszeniem prawa byłoby natomiast odstępianie 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. 4-5 skargi kasacyjnej). Przytaczanie na tę okoliczność argumentacji właściwej dla sytuacji 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 dopatrył 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 nietrafne, 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.