

II SA/Wr 207/14 - Wyrok

Data orzeczenia	2014-05-08
Data wpływu	2014-03-26
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
Sędziowie	Halina Kremis /sprawozdawca/ Ireneusz Dukiel /przewodniczący/ Olga Biątek
Symbol z opisem	6138 Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy 6401 Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Odpady
Skarżony organ	Rada Miasta
Treść wyniku	*Stwierdzono nieważność aktu prawa miejscowego w całości
Powołane przepisy	Dz.U. 2012 nr 0 poz 391; art. 6l ust. 2, art. 6h; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym: Przewodniczący: Sędzia WSA Ireneusz Dukiel Sędziowie: Sędzia WSA Olga Biątek Sędzia NSA Halina Kremis (sprawozdawca) Protokolant: Asystent sędziego Łukasz Cieślak po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 8 maja 2014 r. sprawy ze skargi Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu na uchwałę Rady Miasta Piechowice z dnia 28 listopada 2013 r. nr 221/XLIV/2013 w przedmiocie poboru opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa oraz wyznaczenia inkasentów i określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości; II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr 221/XLIV/2013, z dnia 28 listopada 2013 r., podjętą na podstawie art. 18 ust. 2, pkt.15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz.594) oraz art. 6 l ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391 z późn. zm.), w sprawie poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa oraz wyznaczenia inkasentów i określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso, Rada Miasta w Piechowicach uchwaliła: w § 1, że zarządza się na terenie Gminy Miejskiej Piechowice pobór opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi należnej od osób fizycznych, zamieszkałych w budynkach wielolokalowych w drodze inkasa; w § 2 określono, że (ust. 1). Inkasentami opłat, o których mowa w § 1 wyznacza się: a zarządcy nieruchomości, b. spółdzielnie mieszkaniowe - każdego z nich w nieruchomościach będących w jego zarządzie lub administrowaniu. W ustępie 2. Wyznaczono inkasentom terminy płatności pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi do 16 dnia każdego miesiąca, w którym zgodnie z odpowiednimi przepisami Uchwały Nr 1451XXX12012 Rady Miasta Piechowice z dnia 29 listopada 2012 r. podjętej na podstawie art. 6 l ustawy z dnia 13 września 1996 r. (t. j. Dz. U. z 2012 r., poz 391 z późn. zm.) o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, powinna nastąpić wpłata tej opłaty.

W § 3 ust. 1 określono, że wynagrodzenie za inkaso ustala się w wysokości 3% od kwoty zainkasowanej opłaty z tytułu opłat i terminowo przekazanej na właściwy rachunek bankowy Gminy Miejskiej Piechowice, a wedle ust. 2 wypłata wynagrodzenia dla inkasenta dokonywana będzie ostatniego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym pobrana została wpłacona opłata. W § 4 wykonanie uchwały powierzono Burmistrzowi Miasta Piechowice, a w § 5 określono termin wejścia jej w życie - po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. . Skargę na opisaną uchwałę, podstawie art. 50 § 2 w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed

sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.), w związku z art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 645 i 1318) i art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 i z 2013 r. poz. 1646), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wniosła RIO we Wrocławiu. Zakwestionowanej chwały Rady Miasta Piechowice Kolegium Regionalnej Obrachunkowej we Wrocławiu zarzuca naruszenie art. 6l ust. 2 w związku z art. 6h i art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 i 1593) oraz art. 9 ustawy Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749 z późn.

zm.) i jednocześnie wnosi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Na uzasadnienie strona skarżąca podnosi, że stosownie do przepisów art. 6l ust. 2 u.c.z.p. rada gminy w drodze uchwały, może zarządzić pobór opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa oraz wyznaczyć inkasentów i określić wysokość wynagrodzenia za inkaso.

W myśl art. 9 ustawy - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749 z późn. zm.) inkasentem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, obowiązana do pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu. Ustawa - Ordynacja podatkowa znajduje zastosowanie w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na mocy art. 6q u.c.z.p. Z powyższego wynika zatem, że w przypadku zarządzenia przez organ stanowiący gminy poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa i wyznaczenia inkasenta tej opłaty, jego obowiązkiem będzie pobranie opłaty od podmiotu zobowiązanego do jej uiszczenia i wpłacenia jej organowi podatkowemu.

Zgodnie z art. 6h u.c.z.p. obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy ciąży na właścicielach nieruchomości, o których mowa w art. 6c u.c.z.p. Z mocy ustawy na właścicielach nieruchomości ciążą również inne obowiązki, w tym stosownie do przepisów art. 6m ust. 1 u.c.z.p. obowiązek złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Z treści powołanych przepisów wynika, że te obowiązki ciążą na właścicielach nieruchomości, a nie na wytwórcach odpadów. Stosownie do postanowień art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.z.p. pod pojęciem właściciela nieruchomości rozumie się, nie tylko prawnych właścicieli, w znaczeniu określonym w art. 140 Kodeksu cywilnego, ale także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością. Ustawodawca odmiennie traktuje nieruchomości zabudowane budynkami wielolokalowymi, w których ustanowiono odrębną własność lokali. I tak w myśl art. 2 ust. 3 u.c.z.p., 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 (Dz. U. z 2000 r. Nr ., poz. 903 oraz z 2004 r. Nr 141, poz. 1492), lub właścicieli lokali, jeżeli zarząd nie został wybrany. Oznacza to, że podmioty te z mocy prawa mają obowiązek działać tak, jakby były właścicielami, i to całej nieruchomości, rozumianej zgodnie z art. 6 ustawy o własności lokali, obejmującej także lokale stanowiące odrębną własność, a tym samym są zobowiązane do złożenia jednej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ponoszenia na rzecz gminy w okresach miesięcznych jednej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Podmioty te w zakresie nałożonych ustawą obowiązków działają w imieniu własnym, chociaż w interesie właścicieli nieruchomości.

Stanowisko w tej sprawie wyraził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12, którego sentencja została ogłoszona dnia 19 grudnia 2013 r. w Dz. U. poz.

1593. W punkcie 1.4 części IV uzasadnienia Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że "art. 6h i art. 6m ust. 1 w związku z art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach są zgodne z zasadą poprawnej legislacji. Z przepisów tych jednoznacznie wynika, że w wypadku nieruchomości zabudowanych budynkami wielolokalowymi, obowiązek ponoszenia opłaty oraz złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi obciąża osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną w rozumieniu ustawy o własności lokali lub właściciele lokali, jeżeli zarząd nie został wybrany. (...) Odesłanie do ustawy o własności lokali oznacza, że nałożone na właścicieli obowiązki, o których mowa w art. 6h i art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w zależności od stanu faktycznego i prawnego, są wykonywane: po pierwsze - przez osobę fizyczną albo prawną, której właściciele lokali w umowie o -ustanowieniu odrębnej własności lokali powierzyli zarząd nieruchomością wspólną (art. 18 ust. 1 in principio ustawy o własności lokali); po drugie - przez osobę fizyczną albo prawną, której właściciele lokali w umowie zawartej w formie aktu notarialnego po ustanowieniu odrębnej własności lokali powierzyli zarząd nieruchomością wspólną (art. 18 ust. 1 in fine ustawy o własności lokali); po trzecie - przez właścicieli samodzielnie (art. 19 - 20 ustawy o własności lokali). Zarząd kieruje sprawami wspólnoty i reprezentuje ją na zewnątrz (art. 21 ust. 1 ustawy o własności lokali).

Podobnie jednoznacznie i precyzyjnie można wskazać podmiot zobowiązany do ponoszenia oraz do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wypadku budynków wielolokalowych, do których zastosowanie znajdują przepisy ustawy o -spółdzielniach. Art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie znajduje zastosowania, jeżeli w budynku wielolokalowym nie ustanowiono odrębnej własności lokalu. Sytuacja taka ma miejsce w szczególności, gdy w spółdzielczym budynku wielolokalowym lokatorzy mają spółdzielcze prawa lokatorskie do lokali mieszkalnych lub spółdzielcze własnościowe prawa do lokali. Obowiązki, o których mowa w art. 6h i art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, obciążają wówczas właściciela nieruchomości (tj. spółdzielnię mieszkaniową) zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach znajduje natomiast zastosowanie, jeżeli w spółdzielczym budynku wielolokalowym ustanowiono odrębną własność co najmniej jednego lokalu. Zarząd nieruchomością wspólną stanowiącymi współwłasność spółdzielni jest wykonywany przez spółdzielnię jak zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ustawy o własności lokali, choćby właściciele lokali nie byli członkami spółdzielni (art. 27 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o spółdzielniach). Wówczas podmiotem zobowiązanym do wykonywania obowiązków, o których mowa w art. 6h i art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jest spółdzielnia mieszkaniowa. "

Stosownie do treści § 1 uchwały opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi będzie pobierana w drodze inkasa od osób fizycznych zamieszkałych w budynkach wielolokalowych. Inkasentami opłat wyznacza się zarządców nieruchomości i spółdzielnie mieszkaniowe - każdego z w nieruchomościach będących w jego zarządzie lub administrowaniu. Uchwałodawca nie określił wprost, że są to budynki, w których ustanowiono odrębną własność lokali, jednak posłużył się pojęciem zarządcy, co oznacza, że regulacje uchwały dotyczą także sytuacji, do których mają zastosowanie przepisy ustawy o własności lokali, dotyczące zarządcy nieruchomością wspólną a tym samym ustanowił inkasentami zarządców nieruchomości i spółdzielnie obciążonych obowiązkami właściciela nieruchomości. Obowiązek uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spoczywa na zarządcy budynku wielolokalowego a nie na osobach zamieszkałych w budynku. Tym samym brak jest podstaw do zarządzenia poboru opłaty od osób fizycznych zamieszkałych w budynkach wielolokalowych, zarządzanych przez wskazanych w badanej uchwale zarządców i spółdzielnie. Osoby zamieszkałe w budynkach wielolokalowych nie są zobowiązane do

uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi bezpośrednio na rzecz organu, bowiem obowiązek ten obciąża zarządców nieruchomości. Zarządców nieruchomości wiążą terminy, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi określone przez organ stanowiący gminy w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, podjętej na podstawie art. 6 l ust. 1 u.cz.p. Zarządcy nieruchomości wspólnych, w tym spółdzielnie mieszkaniowe, na których ustawodawca nałożył obowiązki właścicieli nieruchomości są zobowiązani do ponoszenia opłaty w wysokości wynikającej ze złożonej deklaracji bez względu na to czy właściciele poszczególnych lokali uiścili tę opłatę czy też nie na rzecz wspólnoty, w związku z obowiązkiem uczestniczenia w kosztach zarządu, związanych z utrzymaniem nieruchomości wspólnej. Obowiązkiem inkasenta jest natomiast pobranie od podatnika podatku, tutaj opłaty, i wpłacenie go we właściwym terminie organowi podatkowemu.

W ocenie Kolegium nie jest możliwe wyznaczenie na inkasentów opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zarządców nieruchomości i spółdzielni mieszka

niowych, każdego z nich w nieruchomościach będących w jego zarządzie lub administrowaniu, jako podmiotów z mocy ustawy zobowiązanych do jej wpłacania organowi podatkowemu. Rada Miasta Piechowice zarządziła pobór opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa od osób fizycznych, do których niewątpliwie nie zalicza się zarządców nieruchomości, w tym spółdzielni. W przedstawionym stanie prawnym bezpodstawnym jest również ustalenie wynagrodzenia za inkaso.

Reasumując wywody poczynione powyżej, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wnioskuje o stwierdzenie nieważności uchwały w całości jako podjętej istotnym naruszeniem prawa. Z uwagi na upływ terminu 30 dni do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego, złożenie niniejszej skargi stało się konieczne.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, podtrzymując dotychczasowe stanowisko w sprawie i wskazując, że intencją normodawcy gminnego było, aby kwestia poboru opłat za śmieci była rozwiązana podobnie jak przed wejściem w życie omówionej wcześniej nowelizacji, bowiem uprzednio nie było z tym żadnych problemów.

Wojewódzki sąd administracyjny zważył:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – zwana dalej w skrócie "u.p.p.s.a." - Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), z czym mamy do czynienia w sprawie niniejszej.

Według art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy). Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w

całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W razie nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 p.p.s.a.).

Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 listopada 2013 r. K 17/13 "opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi ma charakter daniny publicznej, a przemawiają za tym następujące argumenty: po pierwsze, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi 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. Zgodnie z art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości, rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności ilość odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości, częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Nie ma przy tym znaczenia, że świadczenie to nie zawsze jest wykonywane bezpośrednio przez podmiot władzy publicznej (...). W kontekście niniejszej sprawy istotne jest bowiem, że odbiór odpadów komunalnych realizowany jest w następstwie finalizacji zamówienia publicznego zgodnie z art. 6d ustawy o utrzymaniu czystości, a organizacja systemu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych stanowi zadanie własne gminy, które ta wykonywa we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.

Po drugie, opłata, do której odnoszą się zakwestionowane przepisy, jest świadczeniem pieniężnym o charakterze przymusowym. Obowiązek zapłaty spoczywa na wszystkich właścicielach nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (art. 6h w związku z art. 6c ust. 1 ustawy o utrzymaniu w czystości). Obowiązek ten z mocy ustawy obejmuje również właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, ale powstają tam odpady, o ile rada gminy postanowi o odbieraniu odpadów komunalnych z tych nieruchomości (art. 6c ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości). Podmioty zobowiązane do uiszczenia opłaty nie mają swobody kształtowania treści stosunku prawnego, w szczególności wysokości opłaty, ewentualnego jej obniżenia lub odstąpienia od niej oraz terminu zapłaty. Elementy te określa bowiem ustawa oraz akt prawa miejscowego w zakresie wskazanym w ustawie (art. 6k i art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości).

Po trzecie, opłata, do której odnoszą się zakwestionowane przepisy, należy do dochodów publicznych i jest przeznaczona na realizację celów publicznych. Stanowi bowiem dochód gminy, z którego pokrywa się funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, a mianowicie: odbieranie, transport, zbieranie, odzysk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, tworzenie i utrzymanie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz obsługę administracyjną tego systemu (art. 6r ust. 1 w związku z ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości). (...). W wyroku o sygn. akt I SA/Rz 968/12, WSA stwierdził, że "opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy, który przeznaczony jest na działania wykonywane w interesie publicznym (...) gmina występuje z pozycji nadrzędnej w stosunku do innych podmiotów uczestniczących w tej czynności (właścicieli nieruchomości). Uprawnienie do pobierania opłat następuje nie na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej pomiędzy gminą i właścicielem nieruchomości lecz wynika wyłącznie z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz odpowiednich unormowaniach zawartych w uchwałach rady gminy (przepisów prawa miejscowego). (...). Po czwarte, opłata, do której odnoszą się zakwestionowane przepisy, jest należnością podlegającą egzekucji administracyjnej. Zgodnie z art. 6q ustawy o utrzymaniu czystości wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest organem egzekucyjnym uprawnionym do

stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że opłata ustanowiona w art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości, do której odnoszą się art. 6k i art. 6l w związku z art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości, jest daniną publiczną w konstytucyjnym rozumieniu.

3.4. Przedstawiona powyżej charakterystyka opłaty przemawia zarazem za uznaniem jej za daninę, która nie ma charakteru podatkowego. Jest ona bowiem świadczeniem pieniężnym, przymusowym, bezzwrotnym, jednostronnym, publicznoprawnym, ale odpłatnym i mającym realizować różne cele wynikające z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości. W tym kontekście Trybunał przypomina pogląd sformułowany w wyroku o sygn. K 10/09, że "zadaniem opłat publicznych w systemie dochodów publicznych nie jest wyłącznie zasilanie tego systemu. Uzasadnienia ich występowania szukać należy również w pochodnych funkcjach opłat publicznych (np. prohibicyjnej, prewencyjnej, represyjnej, kompensacyjno-odszkodowawczej). Rola i znaczenie tych funkcji nie są równorzędne, zależą od takich czynników, jak dostosowanie rodzaju i wysokości opłaty publicznej do jej przedmiotu i zamierzonego kierunku oraz natężenia oddziaływania, konstrukcja prawna opłaty publicznej, odczuwalność materialna i pozamaterialna jej ciężaru finansowego (...) opłaty publiczne pobierane są zawsze w związku z określonym, konkretnym działaniem organów państwa (samorządu terytorialnego). Jeżeli opłata pobierana jest w wysokości usługi - może zawierać pewne cechy ceny, jeżeli zaś jest świadczeniem pobieranym w wysokości znacznie wyższej niż wartość faktycznie świadczonej usługi - nabywa cechy podatku".

3.5. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że opłata ustanowiona w art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości, do której odnoszą się art. 6k i art. 6l ust. 1 w związku z art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości, ma charakter lokalny, gdyż w całości stanowi dochód gminy (art. 6r ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości) i nakładana jest w celu zaspokajania potrzeb lokalnej społeczności (art. 6h w związku z art. 6c ustawy o utrzymaniu czystości) (...).

Konstytucyjny nakaz stanowienia o wysokości podatków i opłat lokalnych w formie aktu prawa miejscowego implikuje wymóg poddania takiego aktu kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz sądów administracyjnych (art. 184 Konstytucji). Pełni ona doniosłą rolę gwarancyjną z perspektywy członków wspólnoty samorządowej.

Po piąte, konstytucyjny nakaz stanowienia o wysokości podatków i opłat lokalnych w formie aktu prawa miejscowego oraz finansowy wymiar tego rodzaju działalności prawodawczej jednostki samorządu terytorialnego implikują wymóg poddania ich nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych (art. 171 ust. 2 Konstytucji) (...).

Podsumowując: Trybunał Konstytucyjny stwierdził, 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. Ustawa dotycząca podatków lub opłat lokalnych może udzielać upoważnienia do stanowienia przez jednostki samorządu terytorialnego aktów ją opercjonalizujących w zakresie w jakim dopuszcza to art. 217 Konstytucji.

3.8. Mając na uwadze powyższe ustalenia, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ocena

zgodności art. 6k i art. 6l ust. 1 w związku z art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji, wymaga udzielenia odpowiedzi, czy zakwestionowane przepisy ustawy o utrzymaniu czystości: a) zawierają normę upoważniającą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do wydania aktu prawa miejscowego oraz wytyczne co do jego treści (zob. niżej punkt 3.8.1.); b) regulują istotne elementy konstrukcji lokalnej daniny publicznej, upoważniając organ jednostki samorządu terytorialnego do określenia jedynie stawek daniny publicznej (zob. niżej punkt 3.8.2.); c) upoważniają do określenia innych spraw związanych z wprowadzeniem daniny publicznej, ale tylko w zakresie nieprzesądającym o istotnych elementach konstrukcji tejże daniny (zob. niżej punkt 3.8.3.).

3.8.1. Odnosząc się do pierwszego ze sformułowanych powyżej pytań, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zakwestionowane przepisy upoważniają organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego o demokratycznej legitymacji (radę gminy) do wydania aktu prawa miejscowego w rozumieniu konstytucyjnym. Akt ten ma moc powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organu stanowiącego i musi być należycie ogłoszony w właściwym publikatorze oraz podlega kognicji sądów administracyjnych. Podlega on ponadto kontroli regionalnych izb obrachunkowych (zob. art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 - zob. też wyrok WSA w Gdańsku z 27 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Gd 85/13 oraz wyrok WSA w Lublinie z 28 grudnia 2012 r., sygn. akt I SA/Lu 932/12). Za nieuzasadniony należy uznać zarzut wnioskodawców, że zobowiązani do uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi pozostają w niepewności co do prawa, skoro warunkiem wejścia w życie uchwał rady gminy jest nadanie im właściwej aktom prawa miejscowego formy oraz zgodna z prawem publikacja.

Zakwestionowane przepisy pozwalają wyznaczyć przedmiot aktu prawa miejscowego, a mianowicie: a) wybór metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi; b) ustalenie stawki tejże opłaty; c) ustalenie stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności; d) tryb uiszczania opłaty. Ponadto przepisy te przewidują możliwość uregulowania przez radę gminy: a) zróżnicowania stawek w zależności od tego, czy odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny; b) zwolnień przedmiotowych; c) poboru opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa; d) zróżnicowania stawek opłat w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy.

Zakwestionowane przepisy zawierają adresowane do rady gminy wytyczne w zakresie: a) metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6k ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6j ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości); b) stawek przedmiotowo istotnej opłaty (art. 6k ust. 2 w związku z art. 6r ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości) oraz c) zróżnicowania stawek tejże opłaty (art. 6k ust. 3 oraz art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości)(...).

3.8.2. Odnosząc się do kwestii ustawowego uregulowania istotnych elementów konstrukcji lokalnej daniny publicznej, należy zauważyć, że prawodawca określił: podmiot, przedmiot oraz okres, za który należna jest danina publiczna (zob. art. 6c, art. 6h oraz art. 6i ustawy o utrzymaniu czystości). W wypadku nieruchomości zamieszkałych opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi należna jest za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec, w wypadku nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady, opłata należna jest za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości powstały odpady komunalne (art. 6i ustawy o utrzymaniu czystości).

Odsyłając do przepisów ordynacji podatkowej oraz upoważniając radę gminy do ustanowienia wzoru deklaracji o wysokości opłaty, warunków i trybu jej składania, jak również wykazu

dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji (art. 6q oraz art. 6m i art. 6n ustawy o czystości) prawodawca określił również zasady i tryb postępowania w sprawach związanych z wnoszeniem opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W art. 6o ustawy o utrzymaniu czystości przewidziano zaś wprost formę decyzji administracyjnej jako aktu wójta, burmistrza lub prezydenta w wypadku niezłożenia deklaracji".

Przechodząc do rozpoznania niniejszej sprawy należy przypomnieć, że przedmiotem skargi w tym postępowaniu jest uchwała Rady Miasta w Piechowicach Nr 221/XLIV/2013, z dnia 28 listopada 2013 r., podjęta na podstawie art. 18 ust. 2, pkt.15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz.594) oraz art. 6 l ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391 z późn. zm.), w sprawie poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa oraz wyznaczenia inkasentów i określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso. Uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego. Trzeba dalej przypomnieć, że zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa (art. 94 Konstytucji RP).

Stosownie do treści art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1951 ze zm.) akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, zaś w myśl art. 18 ust. 2 pkt 8 tej ustawy do wyłącznej właściwości rady gminy należy i należało podejmowanie uchwał w sprawie podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach. Z kolei stosownie do przepisu art. 6l ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy, w drodze uchwały, może zarządzić pobór opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa oraz wyznaczyć inkasentów i określić wysokość wynagrodzenia za inkaso.

Uchwały w sprawie zarządzenia poboru opłaty za gospodarowanie odpadami w drodze inkasa, wyznaczenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso, z uwagi na bliżej nieokreślony krąg podmiotów, których dotyczą, są aktami prawa miejscowego, zawierającymi przepisy powszechnie obowiązujące na danym terenie (por. art. 6l ust. 1 in pricipio). Jako akty prawa miejscowego uchwały w tych sprawach wymagają ogłoszenia na zasadach określonych w ustawie (§ 5 kontrolowanego aktu). Trzeba dodać, (co dla tej sprawy jest istotne), że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawiera definicji legalnej "inkasenta", czyli pojęcia którym posługuje się ustawodawca w art. 6l ust. 2 ustawy. Natomiast w art. 6q ustawa stanowi wprost, że w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta.

W konsekwencji dotychczasowych rozważań, zdaniem sądu, omawiając to zagadnienie, należy posłużyć się definicją użytego terminu w prawie podatkowym; a ściślej w art. 9 Ordynacji podatkowej (ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., t. j. Dz. U. z 2012 r., poz.749), stosownie do którego inkasentem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, obowiązana do pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie. Dalej trzeba dodać, że ordynacja podatkowa upoważnia w art. 19 pkt 2 organ stanowiący gminy na określenie, w drodze uchwały, inkasentów czyli wskazania osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej zobowiązanej do wypełnienia obowiązków wskazanych w przytoczonym przepisie art. 9 Ordynacji. Inaczej mówiąc, obowiązek pełnienia funkcji inkasenta wynika z podjętej, w tym zakresie, przez organ samorządu terytorialnego, uchwały. Należy jednak pamiętać, że przekazując to uprawnienie organom stanowiącym gminy ustawodawca, dał kompetentnym organom gminy możliwość podejmowania działań na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego.

W niniejszej sprawie unormowanie przyjęte w § 2 ust. 1 ustanowiło inkasentami opłat, o

których mowa w § 1 a) zarządców nieruchomości, b) spółdzielnie mieszkaniowe - każdego z nich w nieruchomościach będących w jego zarządzie lub administrowaniu.

W tym kontekście należy także przypomnieć, że podmiotami daniny publicznej jaką jest opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi są właściciele nieruchomości (art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Natomiast w myśl art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ilekroć w ustawie mówi się o właścicielach nieruchomości - rozumie się przez to także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością. Przepis art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach odnosi się do szczególnego rodzaju nieruchomości jakimi są nieruchomości wielolokalowe, w których ustanowiono odrębną własność lokali. Stosownie do jego treści, 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 (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 z późn. zm.), lub właściciele lokali, jeżeli zarząd nie został wybrany. Treść przepisu przesądza zatem, iż obowiązki właściciela nieruchomości (w rozumieniu przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) spoczywają na zarządcy nieruchomości wielolokalowej. Ustawodawca nałożył więc na te podmioty obowiązek działania w taki sposób, jakby były właścicielami całej nieruchomości, zdefiniowanej zgodnie z art. 6 ustawy o własności lokali. Wyjątek od tej reguły ustawodawca przewidział jedynie dla sytuacji, w której zarząd nieruchomością wspólną nie został wyłoniony. W takim przypadku właściciele lokali zobowiązani są wykonywać obowiązki właściciela nieruchomości wynikające z omawianej ustawy.

Skoro tak, to należy dalej przyjąć, że użyte w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określenie "właściciel nieruchomości" ma znaczenie szersze niż określone w przepisach prawa cywilnego.

Z kolei, stosownie do treści art. 1 ust. 3 i ust. 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 z późn. zm.) spółdzielnia jest obowiązana do zarządzania nieruchomościami stanowiącymi jej mienie lub nabyte na podstawie ustawy mienie jej członków. W kwestiach dotyczących zarządu nieruchomością wspólną ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych (art. 26 i 27) odwołuje się do ustawy o własności lokali.

Na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 z późn. zm.) zarząd nieruchomością wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni jest wykonywany przez spółdzielnię jak zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali, choćby właściciele lokali nie byli członkami spółdzielni. W niniejszej sprawie istotne jest zatem, że spółdzielnia jest zarządcą w rozumieniu art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Skoro na zarządcach nieruchomości wielolokalowych spoczywa obowiązek uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości którymi zarządzają (jako na właścicielach), to tym samym podmioty te nie mogą być wyznaczone inkasentem opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z nieruchomości zarządzanych. Przyjęte w zakwestionowanej uchwale rozwiązanie doprowadziłoby do okoliczności, w której właściciel nieruchomości i inkasent to byłby ten sam podmiot, czego przepisy rangi ustawowej nie dopuszczają. Jak bowiem wynika wprost z dotychczasowych rozważań inną pozycję i inne obowiązki, wynikające z ustawy ciążą na właścicielu nieruchomości, a inne na inkasencie. Właściciel ma ponosić opłaty związane z gospodarką odpadami, a inkasent obowiązany jest do pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie. Biorąc pod uwagę

przytoczoną wcześniej treść uchwały i zakwestionowanie podmiotów, mających pełnić rolę inkasentów, cała uchwała winna podlegać wyeliminowaniu z obrotu prawnego.

Reasumując Sąd uznał, że zaskarżona uchwała wydana została z naruszeniem prawa co skutkowało stwierdzeniem nieważności uchwały w całości, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) i określenia jej niewykonalności stosownie do przepisu art. 152 tej ustawy.