

I SA/Łd 304/14 - Wyrok

Data orzeczenia	2014-05-28
Data wpływu	2014-03-14
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi
Sędziowie	Bożena Kasprzak Cezary Koziński /sprawozdawca/ Paweł Kowalski /przewodniczący/
Symbol z opisem	6116 Podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbową oraz inne podatki i opłaty
Hasła tematyczne	Czystość i porządek
Skarżony organ	Samorządowe Kolegium Odwoławcze
Treść wyniku	Uchyłono decyzję I i II instancji
Powołane przepisy	Dz.U. 2013 nr 0 poz 1399; art. 6o; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity. Dz.U. 2012 nr 0 poz 749; art. 21 par. 3; Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa - tekst jednolity.

Sentencja

Dnia 28 maja 2014 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi – Wydział I w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Paweł Kowalski Sędziowie Sędzia WSA Bożena Kasprzak Sędzia WSA Cezary Koziński (spr.) Protokolant Pomocnik sekretarza Przemysław Cieślarek po rozpoznaniu w dniu 28 maja 2014 roku na rozprawie sprawy ze skargi M. O. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w P. z dnia [...] nr [...] w przedmiocie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na 2013 r. 1. uchyła zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Wójta Gminy R. z dnia [...] znak : [...]; 2. stwierdza, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się niniejszego orzeczenia; 3. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w P. na rzecz strony skarżącej kwotę 100,- (sto) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w P. zaskarżoną decyzją z [...] r. nr [...] utrzymało w mocy decyzję Wójta Gminy R. z [...] r. znak: [...] w przedmiocie określenia M. O. wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na 2013 r.

W uzasadnieniu organ odwoławczy wyjaśnił, że na podstawie art. 6n ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.; dalej: u.c.p.g.) Rada Gminy Rzeczyca, uchwałą z 28 marca 2013 r. nr XXIX/226/2013, określiła termin składania deklaracji przez właścicieli nieruchomości (do dnia 30 kwietnia 2013 r.), a następnie kolejną uchwałą, również z 28 marca 2013 r. nr XXIX/227/2013, powołując się na art. 6o u.c.p.g., oszacowała stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Wobec tego, że M. O. nie złożyła w terminie wymaganej deklaracji wszczęto postępowanie w sprawie. W jego toku, 12 sierpnia 2013 r., wpłynęło do organu pismo strony zatytułowane "Wykaz danych do naliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi". Strona nie złożyła jednak deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zgodnej ze wzorem określonym uchwałą z 28 marca 2013 r. Organ pierwszej instancji przyjął zatem, że wobec braku deklaracji właściciela nieruchomości co do sposobu zbiórki odpadów, należy naliczyć wyższą stawkę opłaty, określoną dla odpadów zbieranych i odbieranych w sposób nieselektywny. Organ ustalił dalej, że zgodnie z rejestrem mieszkańców gminy pod adresem nieruchomości strony, 31 lipca 2013 r. było zameldowanych łącznie 6 osób. Ostatecznie Wójt Gminy R. decyzją z [...] r. określił M. O., jako właścicielce nieruchomości położonej w miejscowości K. 33, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

za III i IV kwartał 2013 r. w łącznej kwocie 259,20 zł, to jest po 129,60 zł za kwartał.

Od powyższej decyzji M. O. złożyła odwołanie, w których kwestionowała zarówno obowiązek składania deklaracji według wzoru uchwalonego przez radę gminy, jak i pominięcie danych niezbędnych do ustalenia opłaty, które przesłała organowi pierwszej instancji przed wydaniem decyzji.

Utrzymując w mocy decyzję organu pierwszej instancji Samorządowe Kolegium Odwoławcze w P. przyznało, że uchwała Rady Gminy Rzeczyca z 28 marca 2013 r. w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (...), została opublikowana już po terminie złożenia pierwszej deklaracji (to jest po 30 kwietnia 2013 r.), jednak nie było żadnych przeszkód, aby złożyła wymaganą deklarację po dacie wejścia w życie tej uchwały, to jest: po 23 maja 2013 r. Tego jednak nie uczyniła. Złożyła co prawda pismo nazwane "Wykaz danych do naliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi", jednak pismo to nie mogło zastąpić wymaganej deklaracji. W ocenie organu odwoławczego nie było też w sprawie wątpliwe, że nieruchomości strony zamieszkiwało 6 osób. Po pierwsze skarżąca w odwołaniu tej okoliczności nie kwestionowała. Po drugie zaś ze złożonego przez skarżącą pisma datowanego na 7 sierpnia 2013 r., jasno wynikało, że przedmiotową nieruchomości zamieszkiwało wówczas 6 osób. Także przyjęta stawka opłaty była w ocenie Kolegium prawidłowa. Skoro bowiem skarżąca nie zadeklarowała selektywnego zbierania odpadów należało do wyliczenia wysokości opłaty przyjąć stawkę, jak dla odpadów zbieranych w sposób nieselektywny.

Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w P. została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi przez M. O., która wniosła o jej uchylenie oraz zasądzenie kosztów postępowania, zarzucając:

(1) naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, polegające na:
(a) niedostatecznym wyjaśnieniu podstaw i przesłanek utrzymania w mocy decyzji Wójta Gminy R.; (b) niedostatecznym wyjaśnieniu wszystkich okoliczności sprawy, w szczególności pominięciu faktu, że skarżąca nie miała wskazanego w decyzji terminu złożenia deklaracji; (c) dowolność w wydaniu decyzji poprzez niedostateczne i niepełne uzasadnienie decyzji;

(2) naruszenie przepisów prawa materialnego – art. 6n u.p.c.g.

W uzasadnieniu strona skarżąca zakwestionowała pogląd organu odwoławczego, że na obowiązek złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, nie miała wpływu wada uchwały ustalającej wzór tej deklaracji, polegająca na wyznaczeniu terminu złożenia deklaracji wcześniejszego niż dzień wejścia w życie uchwały. Tymczasem konsekwencją wspomnianej wady było to, że strona nie mogła dochować ani terminu wskazanego w uchwale, ani ustawowych terminów złożenia deklaracji.

W piśmie stanowiącym uzupełnienie skargi strona wskazała, że nadal nie wie w jakim terminie powinna złożyć wspomnianą deklarację. Jednocześnie złożyła oświadczenie, że z chwilą kiedy taki termin zostanie wskazany, niezwłocznie złoży wymaganą deklarację.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze wniosło o jej oddalenie podtrzymując argumentację wyrażoną w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna, jednakże z innych powodów niż w niej podniesione.

Kontrolowana przez sąd decyzja została wydana z naruszeniem art. 60 u.c.p.g. Przepis ten stanowi, że w razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionej wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę uzasadnione szacunki, w tym średnią ilość odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze.

Biorąc pod uwagę treść odesłania zawartego w art. 6q u.c.p.g., zastosowanie w zakresie elementów tej decyzji oraz procedury jej wydawania będą miały przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.; dalej: O.p.). W konsekwencji zatem przyjąć należy, że decyzja, o której mowa w art. 60 (określająca opłatę), stanowi w istocie decyzję określającą wysokość zobowiązania podatkowego, o której mowa w art. 21 § 3 O.p. Norma wyrażona w tym przepisie stanowi, że jeżeli w postępowaniu podatkowym organ podatkowy stwierdzi, że podatnik, mimo ciążącego na nim obowiązku, nie zapłacił w całości lub w części podatku, nie złożył deklaracji albo że wysokość zobowiązania podatkowego jest inna niż wykazana w deklaracji, organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego.

Z zestawienia obu wskazanych przepisów wynika, że decyzja określająca wysokość opłaty z zasady nie będzie wydawana, gdy nie zapłacono opłaty w całości lub w części, przy prawidłowo złożonej deklaracji z pouczeniem, że stanowi ona podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. W ocenie Sądu decyzja określająca wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie stanowi jednak wiernego odpowiednika tak ukształtowanej przez ustawodawcę deklaracji. Decyzja określająca powinna bowiem wskazywać wprost okres, którego dotyczy i nie powinna ona działać na przyszłość. Określenie wysokości opłaty możliwe jest jedynie za okresy, w których powstał obowiązek jej uiszczenia (jako odpowiednik obowiązku podatkowego) oraz uległ on konkretyzacji (przekształcił się w zobowiązanie). Organ zatem, wydając decyzję określającą powinien ograniczyć się do tych miesięcy, za które zobowiązanie do uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi już powstało.

Argumentem przemawiającym za takim stanowiskiem jest przede wszystkim brak możliwości zmiany decyzji, w przypadku gdy po jej wydaniu nastąpi zmiana okoliczności faktycznych rzutujących na wysokość opłaty, gdy właściciel nieruchomości nie składa deklaracji. W obrocie prawnym pozostałaby bowiem decyzja określająca wadliwą kwotę opłaty, która ze względu na swą ostateczność powinna być zmieniona; nie sposób jednak wskazać na prawidłowy tryb, który umożliwiłby zmianę lub uchylenie takiej decyzji. W tym zakresie Sąd w pełni podziela stanowisko wyrażone w doktrynie, aprobowane również w orzecznictwie (por. R. Dowgier: Decyzja określająca wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – aspekty proceduralne, Przegląd podatków lokalnych i finansów samorządowych, styczeń 2014, s. 20, a także wyroki WSA z 26 lutego 2014 r., I SA/Bk 630/13; z 5 marca 2014 r., I SA/Bk 603/13, czy też z 17 kwietnia 2014 r., I SA/Sz 1496/13; dostępne: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/> – dalej: CBOSA).

Biorąc pod uwagę powyższe, decyzja określająca wysokość opłaty, w ocenie Sądu powinna odnosić się do tych miesięcy, za które powstał obowiązek jej uiszczenia i za które został on skonkretyzowany. Ponieważ obowiązek uiszczenia opłaty powstaje na mocy art. 6i u.c.p.g. za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec, a dodatkowo w przypadku zmiany danych będących podstawą ustalania wysokości opłaty, uiszcza się ją w zmienionej wysokości już za cały miesiąc, w którym nastąpiła zmiana (art. 6m ust. 2 te same ustawy), przyjąć należy, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinna być określona już po zakończeniu danego miesiąca. Nie musi przy tym upłynąć termin płatności opłaty, gdyż ten wynika ze stosownej uchwały rady gminy i nie zawsze jest powiązany z danym miesiącem.

W ocenie Sądu nie ma przy tym konieczności wydawania takich decyzji określających każdego miesiąca, można zatem taką decyzję wydać za kwartał, pół roku czy też rok; ważne jednak by z sentencji decyzji wynikało wprost jaką opłatę określono za każdy miesiąc.

W niniejszej sprawie organ pierwszej instancji w decyzji z [...] r. określił skarżącej wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za trzeci i czwarty kwartał 2013 r. Uczynił to zatem tak za okres poprzedzający wydanie decyzji, jak i po niej następujący, co w ocenie Sądu uznać należy za nieprawidłowe. Organ odwoławczy akceptując w pełni rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji dopuścił się zatem naruszenia wskazanego na wstępie rozważań art. 60 u.c.p.g.

Odnosząc się do podniesionych w skardze zarzutów, w punkcie wyjścia przyznać należy rację stronie skarżącej, że niedopuszczalna jest sytuacja, w której organy administracji publicznej nakładają na obywatela obowiązki w sposób uniemożliwiający ich prawidłowe wykonanie. W niniejszej sprawie Rada Gminy Rzeczyca, skoro zdecydowała się na precyzyjne oznaczenie terminu składania deklaracji przez właścicieli nieruchomości, powinna – co oczywiste – uwzględnić potencjalny termin publikacji wydanej w tym przedmiocie uchwały oraz czternastodniowy okres wejścia jej w życie. Ostatecznie, z uwagi na moment publikacji uchwały (8 maja 2013 r.), przewidziany w niej termin złożenia pierwszych deklaracji (30 kwietnia 2013 r.) nie mógł być dochowany przez zobowiązanych do ich składania. Nie oznacza to jednak – jak w istocie chce tego skarżąca – że obecnie można całkowicie pominąć obowiązek składania deklaracji według wzoru określonego w uchwale z 28 marca 2013 r. Zauważyć należy, że powstałoby wówczas nieuprawnione rozróżnienie właścicieli nieruchomości na: wymienionych w § 2 pkt 1 uchwały (nieskładających deklaracji) i tych wymienionych w § 2 pkt 2–3 (zobowiązanych do składania deklaracji). Powstałby również problem jaką stawkę opłaty należałoby zastosować w tym pierwszym przypadku (dla odpadów zbieranych i odbieranych w sposób selektywny czy w sposób nieselektywny). Racjonalnym wyjściem z zaistniałej sytuacji jest przyjęcie, że terminem złożenia przedmiotowej deklaracji zgodnej z ustalonym uchwałą wzorem, był dzień wejścia w życie uchwały w sprawie określenia wzoru deklaracji (23 maja 2013 r.), to jest pierwszy dzień obowiązywania wzoru deklaracji określonego uchwałą z 28 marca 2013 r. Od tej bowiem chwili skarżąca nie mogła się już zasłaniać nieznaną wzoru deklaracji. Słusznie zatem organy podatkowe przyjęły, że na skarżącą ciążył obowiązek złożenia stosownej deklaracji. Z uwagi jednak na wadliwy sposób w jakim dokonano wymiaru opłaty, zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji należało wyeliminować z obrotu prawnego.

Rozstrzygając ponownie sprawę organ powinien przeprowadzić postępowanie i wydać decyzję odnoszącą się do tego okresu, w którym powstał już obowiązek uiszczenia opłaty.

Mając na uwadze powyższe, Sąd na podstawie art. 134 § 1, art. 135 i art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.) orzekł o uchyleniu decyzji organów obu instancji. W oparciu o art. 152 p.p.s.a. Sąd orzekł w przedmiocie wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji. O kosztach postępowania orzeczono stosownie do art. 200 i art. 205 § 1 p.p.s.a.

P.C.