

II FSK 3033/13 - Wyrok

Data orzeczenia	2016-02-11
Data wpływu	2013-09-30
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny
Sędziowie	Aleksandra Wrzesińska- Nowacka /przewodniczący/ Andrzej Jagiełło Danuta Małysz /sprawozdawca/
Symbol z opisem	6116 Podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbową oraz inne podatki i opłaty 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Odpady
Sygn. powiązane	II SA/Wr 655/12
Skarżony organ	Rada Miasta
Treść wyniku	Uchylono zaskarżony wyrok i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny
Powołane przepisy	Dz.U. 2001 nr 142 poz 1591; art. 6a ust. 2, art. 6a ust. 3, art. 100 ust. 1; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - t. jedn.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący – Sędzia NSA Aleksandra Wrzesińska-Nowacka, Sędzia NSA Andrzej Jagiełło, Sędzia NSA del. Danuta Małysz (sprawozdawca), Protokolant Anna Dziewiż-Przychodzeń, po rozpoznaniu w dniu 28 stycznia 2016 r. na rozprawie w Izbie Finansowej skargi kasacyjnej Rady Miejskiej w K. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 stycznia 2013 r. sygn. akt II SA/Wr 655/12 w sprawie ze skargi T. G. na uchwałę Rady Miejskiej w K. z dnia 28 października 2003 r. nr [...] w przedmiocie zasad przejęcia przez miasto Karpacz obowiązków w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz wprowadzenia powszechnej zryczałtowanej opłaty I. uchyla zaskarżony wyrok w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu we Wrocławiu; II. nakazuje zwrócić Gminie K. z kasy Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu kwotę 150,00 (sto pięćdziesiąt) złotych z tytułu nadpłaconego wpisu od skargi kasacyjnej.

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 25 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 655/12, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził nieważność zaskarżonej przez T. G. uchwały Rady Miejskiej w K. Nr [...] z dnia 28 października 2003 r. w przedmiocie zasad przejęcia przez Miasto K. obowiązków w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz wprowadzenia powszechnej zryczałtowanej opłaty, orzekł, że uchwała ta nie podlega wykonaniu oraz orzekł o kosztach postępowania.

W uzasadnieniu powyższego wyroku Sąd pierwszej instancji przedstawił następujący stan sprawy:

T. G. zaskarżył uchwałę Rady Miejskiej w K. Nr [...] z dnia 28 października 2003 r. w sprawie zasad przejęcia przez miasto K. obowiązków w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz wprowadzenia powszechnej zryczałtowanej opłaty (tekst jednolity: Dz.Urz. Województwa Dolnośląskiego z dnia 13 sierpnia 2004 r. Nr 151, poz.2656 ze zm.), podjętą na podstawie art.18 ust.2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz.1591 ze zm.), zwanej dalej "u.s.g.", w związku z art.65 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. Nr 88, poz.985 ze zm.) oraz art.6a i art.6b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. Nr 132, poz.622 ze zm.). Wnosząc o uchylenie przedmiotowej uchwały w całości zarzucił, że narusza ona:

- art.18 ust.2 pkt 8 i art.40 ust.1 u.s.g. przez wykroczenie poza granice określone w art.6a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- art.7 oraz art.94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez przekroczenie granic upoważnienia ustawowego i podjęcie uchwały, której treść wykracza poza ustanowione w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważnienie do stanowienia aktu prawa miejscowego,
- art.6 ust.4 w związku z art.6a ust.3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 152, poz.897) zwanej dalej "u.c.p.g.",
- art.6a ust.2 i 3 u.c.p.g. przez błędne określenie powodu wprowadzenia opłaty zryczałtowanej, wprowadzenie wysokości zryczałtowanej opłaty w sposób sprzeczny z u.c.p.g. oraz posłużenie się pojęciem powszechnej zryczałtowanej opłaty nieznanym u.c.p.g.

W uzasadnieniu skargi skarżący wyjaśnił, że jest właścicielem nieruchomości położonej w K., na której posadowiony jest obiekt hotelowy, zatem zaskarżona uchwała dotyczy skarżącego bezpośrednio, jako właściciela nieruchomości znajdującej się na terenie Gminy K.. Stwierdził, że uchwała ta narusza jego interes prawny przez sprzeczność z normami powszechnie obowiązującymi, a ponadto narusza jego interes prawny wywodzony z art.32 Konstytucji w związku z art.6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, gwarantującego każdemu przedsiębiorcy równe prawa w wykonywaniu działalności gospodarczej, których niezbędnym elementem jest uprawnienie do równych stawek podatkowych i równych stawek opłat bez względu na to, kto jest zobowiązany do ich zapłaty lub jakiego obiektu opłata dotyczy (gospodarstwo domowe, hotel, pensjonat, domy wczasowe oraz inne obiekty świadczące usługi hotelarskie; szkoły i przedszkola, lokale gastronomiczne, lokale handlowe i usługowe, pola namiotowe, biwakowe, kempingowe, sanatoria i szpitale, czy też parkingi), jak również bez względu na ilość osób objętych opłatą, czy też skali obłożenia ośrodka świadczącego usługi hotelarskie, a także bez względu na wyrażoną w m² powierzchnię obiektu. Dodał, że równość, o której mowa, wyraża się również w tym, że pobieranie opłaty nie może następować bez względu na fakt wykonywania lub niewykonywania przejętych przez gminę obowiązków. Zdaniem skarżącego, różnicowanie stawek opłaty w zależności od określonych cech podmiotów, a także wprowadzenie powszechnej opłaty z tytułu przejęcia obowiązków w zakresie odbierania odpadów komunalnych, a nie z tytułu wykonywania przejętych obowiązków, jak nakazuje to u.c.p.g., co w rezultacie oznacza pobieranie opłaty bez względu na to, czy przejęte obowiązki są wykonywane, czy też nie, narusza zasadę równości wobec prawa oraz interes prawny skarżącego.

Skarżący podniósł ponadto, że uchwała jest niezgodna z:

- art.6 ust.4 w związku z art.6a ust.3 u.c.p.g., bowiem nie wprowadza niższych stawek dla wszystkich podmiotów zobowiązanych do wnoszenia opłat w przypadku zbierania i odbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny,
- art.6a ust.2 u.c.p.g., gdyż wprowadza powszechną zryczałtowaną opłatę z tytułu przejęcia obowiązków w zakresie odbierania odpadów komunalnych, a nie z tytułu wykonywania przejętych obowiązków, w konsekwencji czego dochodzi do sytuacji, w jakiej znalazł się skarżący, że obowiązki nie są wykonywane, a mimo to istnieje obowiązek uiszczenia opłaty i jest ona egzekwowana,
- art.6a ust.3 u.c.p.g., zgodnie z którym tylko faktyczne koszty ponoszone przez gminę mogą

stanowiąc podstawę do ustalenia wysokości opłaty, czego w zaskarżonej uchwale nie uwzględniono, uzależniając wysokość stawek opłat od innych kryteriów (status zobowiązanego do zapłaty, rodzaj prowadzonej działalności, liczba osób objętych opłatą, skala obłożenia ośrodka, powierzchnia wyrażona w m²) z jednoczesnym obowiązkiem samodzielnego ustalania wysokości comiesięcznej opłaty jako iloczynu uchwalonych stawek i odpowiednio: liczby osób w gospodarstwie domowym, łóżek, osób, m² powierzchni usługowo-handlowej, miejsc namiotowych, biwakowych, kempingowych, zatrudnionych osób.

Skarżący wyraził pogląd, że nie można wykluczyć, iż przewidziany w uchwale sposób ustalania opłaty prowadzi nie tylko do pokrycia poniesionych przez gminę kosztów, lecz także do uzyskania dochodów.

Skarżący zakwestionował także podwyższenie opłaty o 25 % dla obszaru części gminy wydzielonego na podstawie uchwały Zarządu Miasta K. Nr [...] z dnia 29 stycznia 2002 r., stwierdzając, że takie zróżnicowanie wysokości jest nieznanne u.c.p.g. Podobnie ocenił zwolnienie z opłaty za czwarte i kolejne dziecko w gospodarstwach domowych objętych pomocą społeczną oraz zwolnienie obejmujące osoby pobierające zasiłek pielęgnacyjny na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych, których dochód na osobę w rodzinie nie przekracza 150 % kwoty kryterium dochodowego, o którym mowa w ustawie o pomocy społecznej.

Gmina K. wniosła o oddalenie skargi. Podniosła, że skarżący nie posiada legitymacji do zaskarżenia uchwały, gdyż działalność na terenie K. rozpoczął w 2010 r., gdy zaskarżoną uchwałę podjęto w dniu 28 października 2003 r. i weszła ona w tymże roku w życie, podjęcie tej uchwały nie naruszyło więc w jakiejkolwiek mierze sytuacji prawnej skarżącego. Ponadto podniosła, że w skardze zarzucono naruszenie zaskarżoną uchwałą przepisów u.c.p.g., zatem podstawy skargi nie stanowi stan prawny istniejący w dacie jej złożenia, a nawet w dacie złożenia przez skarżącego wezwania do usunięcia naruszenia prawa, lecz stan prawny nieaktualny od dnia 1.01.2012 r., co oznacza, że nie sposób dopatrywać się w zaskarżonej uchwale rzeczywistego i aktualnie istniejącego naruszenia interesu prawnego skarżącego.

W odniesieniu do zarzutów skargi skierowanych przeciwko uchwale Gmina K. wyraziła pogląd, że dla oceny zgodności bądź niezgodności uchwały z przepisami ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach należy jako wzorzec normatywny przyjąć przepisy tej ustawy w brzmieniu obecnie obowiązującym, tj. wynikającym z tekstu jednolitego opublikowanego w Dz.U. z 2012 r. poz.391 z późniejszymi zmianami. Jednocześnie wywodziła, że porównanie treści zaskarżonej uchwały zarówno z przepisami obecnie obowiązującymi, jak i przepisami u.c.p.g., nie pozwala na stwierdzenie kolizji między treścią uchwały a zakresem delegacji ustawowej lub art.6 i art.6a u.c.p.g. Stwierdziła, że - wbrew pogładowi zawartemu w skardze - przepisy u.c.p.g. nie nakazują ustalania opłaty od poszczególnych właścicieli nieruchomości na podstawie indywidualnie określanych kosztów odbioru odpadów od konkretnego właściciela, lecz obligują organ stanowiący do sumarycznego określenia faktycznych kosztów ponoszonych przez gminę "z tytułu zorganizowania i funkcjonowania systemu zbierania, transportu, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych" i w oparciu o ten koszt ogólny ustalenia w sposób zryczałtowany stawek opłat. Stawka opłaty jest zatem ustalana w odniesieniu do kosztów utrzymania systemu odbioru odpadów komunalnych w całej gminie, nie zaś kosztów odbioru odpadów od właściciela konkretnej nieruchomości. Gmina dodała, że podjęcie zaskarżonej uchwały nastąpiło w oparciu o szczegółową analizę kosztów przedsięwzięcia w skali gminy, a w skardze nie podniesiono jakiegokolwiek argumentu, który pozwalałby na zakwestionowanie tej analizy.

Przedstawiając motywy podjętego rozstrzygnięcia o stwierdzeniu nieważności zaskarżonej uchwały Sąd pierwszej instancji na wstępie zauważył, że z art.101 ust.1 u.s.g. wynikają

podstawowe przesłanki konieczne dla skutecznego wniesienia skargi i podważenia uchwały organu gminy w drodze zaskarżenia jej do sądu administracyjnego - uprzednie wezwanie organu do usunięcia naruszenia (które w niniejszej sprawie zostało skutecznie dokonane, co jest bezsporne) oraz wykazanie przez skarżącego, że uchwała narusza jego interes prawny lub uprawnienie. Skarżący musi zatem wykazać, iż w konkretnym wypadku istnieje związek pomiędzy jego własną prawnie gwarantowaną sytuacją a zaskarżoną uchwałą, polegający na tym, że uchwała ta narusza, czyli pozbawia lub ogranicza, jego interes prawny lub uprawnienie, które wynikają z przepisów prawa materialnego. Naruszenie interesu prawnego, które stanowi o posiadaniu legitymacji do wniesienia skargi na uchwałę w tym trybie, musi być przy tym bezpośrednie i aktualne.

W związku z powyższym Sąd ocenił, że skarżący słusznie wywodzi swój interes prawny z faktu bycia podmiotem wymienionym w u.c.p.g., tj. bycia adresatem norm, na którego z tego tytułu zaskarżona uchwała nałożyła obowiązki. Skoro skarżący jest właścicielem nieruchomości położonej w K., na której posadowiony jest jego obiekt hotelowy, a zaskarżona uchwała stanowi prawną podstawę dla wymierzenia mu opłat z tytułu pozbywania się odpadów komunalnych, to niewątpliwie przepisy tej uchwały ustalające comiesięczną opłatę zryczałtowaną za pozbywanie się odpadów komunalnych mają wpływ na sferę jego obowiązków.

Sąd nie podzielił stanowiska organu, że dla oceny, czy skarżący ma interes prawny w zaskarżeniu uchwały, znaczenie ma fakt rozpoczęcia działalności gospodarczej po wejściu w życie tej uchwały. Prowadziłoby to do sytuacji, w której osoba, która zaczęła mieszkać bądź prowadzić jakąkolwiek działalność po podjęciu uchwały, nie mogłaby jej zaskarżyć do sądu administracyjnego mimo, że jej interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone tą uchwałą. Sąd uznał takie podejście za sprzeczne z art.101 u.s.g.

Jednocześnie Sąd uznał, że zaskarżona uchwała narusza interes prawny skarżącego w rozumieniu art.101 ust. 1 u.s.g., bowiem organ uchwałodawczy ustalając opłatę za pozbywanie się odpadów komunalnych wykroczył poza upoważnienie ustawowe przez różnicowanie wysokości opłaty za pozbywanie się odpadów komunalnych ze względu na wytwórcę tych odpadów, rodzaj prowadzonej działalności, obiektu, obłożenia przy prowadzeniu usług hotelarskich, co doprowadziło także do naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne, sformułowanej w art.32 Konstytucji. Odwołał się w tym kontekście także do art.6 ust.1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz.1447 ze zm.). Wyraził pogląd, że skoro przepisy prawa ustanawiają zasadę równości jako normę prawną, to z naruszenia tej zasady wynika interes prawny uzasadniający poddanie sądownoadministracyjnej kontroli tego, czy takie naruszenie jest zgodne z prawem.

Odnosząc się do przedstawionego w odpowiedzi na skargę stanowiska organu kwestionującego możliwość podważenia legalności uchwały przy uwzględnieniu przepisów u.c.p.g., Sąd podniósł, że przepisy te stanowiły podstawę prawną podjęcia zaskarżonej uchwały i chociaż ustawa została później znowelizowana, to jednak - zgodnie z art.10 ust.3 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw - uchwały podjęte na podstawie art.6a u.c.p.g. w brzmieniu dotychczasowym zachowują moc do dnia wejścia w życie uchwał albo zarządzeń, o których mowa w ust.1, nie dłużej jednak niż przez 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, chyba że rada gminy uchylą uchwałę. Skoro zatem przepisy zaskarżonej uchwały jeszcze obowiązują w myśl dotychczasowych przepisów u.c.p.g., to naruszenie interesu prawnego skarżącego jest bezpośrednie i aktualne, a przede wszystkim związane z naruszeniem konkretnego przepisu prawa materialnego.

Dalej, odwołując się do treści art.5 ust.1, art.6a ust.1-4 i art.6b u.c.p.g., Sąd pierwszej instancji wskazał, że z wymienionych przepisów wynika, iż zasadą ogólną jest wykonywanie obowiązków w zakresie, między innymi, pozbywania się odpadów komunalnych przez właścicieli nieruchomości (art.5 ust.1 pkt 3 u.c.p.g.) lub inne podmioty, na których obowiązek ten ciąży z mocy ustawy (art.5 ust.2, 4 i 5 oraz art.2 ust.1 pkt 4 u.c.p.g.). Jako wyjątek od powyższej zasady u.c.p.g. dopuszcza przejęcie w części lub całości przez gminę obowiązków ciążących na właścicielach nieruchomości, a określonych w art.5 ust.1 pkt 1, 3 i 4 u.c.p.g., w tym w zakresie pozbywania się odpadów komunalnych. W razie podjęcia uchwały o przejęciu przez gminę określonych obowiązków związanych z utrzymaniem porządku na terenie nieruchomości, wykonywanie tych obowiązków jest finansowane w formie zryczałtowanej opłaty ponoszonej przez właścicieli zwolnionych z obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku. Opłata ta jest ustalana za okresowe pozbywanie się określonej ilości wskazanego rodzaju odpadów komunalnych lub nieczystości ciekłych, a jej wysokość uzależniona jest od faktycznych kosztów ponoszonych przez gminę z tytułu zorganizowania i funkcjonowania systemu zbierania, transportu, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych lub nieczystości ciekłych (art.6a ust.2 i 3 u.c.p.g.).

W kontekście powyższego Sąd stwierdził, że z mocy § 1 zaskarżonej uchwały wprowadzono z dniem 1.01.2004 r. odpłatne przejęcie od właścicieli nieruchomości obowiązku w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz wprowadzono z tytułu przejęcia tych obowiązków na terenie miasta K. powszechną zryczałtowaną opłatę. W § 4 ust.1 zaskarżonej uchwały ustalono comiesięczną opłatę zryczałtowaną za pozbywanie się odpadów komunalnych gromadzonych przez ich wytwórców w kwocie brutto:

1. dla gospodarstw domowych: 9,30 zł na jedną osobę x ilość osób w gospodarstwie domowym objętych opłatą,
2. dla hoteli, pensjonatów, domów wczasowych oraz innych obiektów świadczących usługi hotelarskie, z wyłączeniem obiektów wymienionych w punkcie 6, przy czym opłata uzależniona jest od skali obłożenia ośrodka świadczącego usługi hotelarskie:
 - a. 4,77 zł na jedno łóżko - skala obłożenia w skali roku do 40 %,
 - b. 5,90 zł na jedno łóżko - skala obłożenia w skali roku od 41 % - 60 %,
 - c. 9,09 zł na jedno łóżko - skala obłożenia w skali roku od 61 % - 100 %; informacja o skali obłożenia zawarta jest w deklaracji,
3. dla szkół i przedszkoli: 1,83 zł na jedną osobę,
4. dla lokali gastronomicznych: 2,92 zł na każdy m² powierzchni usługowo-handlowej,
5. dla lokali handlowych i usługowych: 0,79 zł na każdy m² powierzchni usługowo-handlowej,
6. dla pól namiotowych, biwakowych, kempingów: 16,94 zł na jedno miejsce namiotowe, biwakowe, kempingowe,
7. dla innych rodzajów działalności: 3,37 zł na każdą zatrudnioną osobę,
8. dla sanatoriów i szpitali: 10,78 zł na jedno łóżko; informacja o liczbie łóżek zawarta jest w deklaracji,
9. dla parkingów: 0,10 zł za każdy m² powierzchni,

a z mocy § 4 ust.2 zaskarżonej uchwały opłata, o której mowa w ust.1, została podwyższona o 25 % dla wydzielonego obszaru części Gminy na podstawie uchwały nr [...] Zarządu Miasta K. z dnia 29 stycznia 2002 r. Jednocześnie, postanowieniem zawartym w § 4 ust.3 zaskarżonej uchwały zwolniono zobowiązanych, o których mowa w § 2 uchwały, z opłaty za czwarte i kolejne dziecko w gospodarstwach domowych objętych pomocą społeczną oraz osoby pobierające zasiłek pielęgnacyjny na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, których dochód na osobę w rodzinie nie przekracza 150 % kwoty kryterium dochodowego, o którym mowa w ustawie o pomocy społecznej.

Sąd ocenił, że podjęcie powyższych zapisów zaskarżonej uchwały nastąpiło z przekroczeniem obowiązujących uregulowań prawnych dotyczących ustalania opłaty za wykonywanie przejętych obowiązków, tj. art.6a ust.3 u.c.p.g. Rada bowiem nie tylko nie ustaliła w § 4 konkretnej wysokości opłaty, a wskazała jedynie sposób obliczania opłaty, ale także uzależniła jej wysokość nie od ilości konkretnego rodzaju odpadów, ale od podmiotu wytwarzającego te odpady. Ponadto Sąd stwierdził, że wysokość opłaty powinna być uzależniona od faktycznych kosztów ponoszonych przez gminę z tytułu zorganizowania i funkcjonowania systemu zbierania, transportu, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych lub nieczystości ciekłych, zaś w zaskarżonej uchwale Rada uzależniła ją od "rodzaju" wytwórcy odpadów, a także od sytuacji finansowej rodzin i ilości posiadanych dzieci. Zdaniem Sądu, powyższe zapisy należy uznać za niedozwolone, stanowiące przekroczenie upoważnienia ustawowego, a w konsekwencji istotnie naruszające art.6a u.c.p.g. Ustalenie opłaty w uzależnieniu od wytwórcy odpadów komunalnych, rodzaju działalności gospodarczej, obłożenia, a nie od konkretnej ilości wskazanego rodzaju odpadów i faktycznych kosztów ponoszonych przez gminę z tytułu zorganizowania i funkcjonowania systemu zbierania, transportu, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, nie znajduje oparcia w przepisach prawa.

W ocenie Sądu, skarżący trafnie zarzucił, że zaskarżona uchwała, posługując się stawką ryczałtową liczoną od osoby, abstrahuje od faktycznych kosztów ponoszonych przez gminę z tytułu wykonywania przejętych obowiązków. Sąd podkreślił, że uchwała powinna uwzględniać konkretne sposoby zbierania i odbierania odpadów, między innymi selektywny, i mieć je na uwadze przy kalkulacji wysokości opłat z tytułu wywozu odpadów komunalnych. Zdaniem Sądu, sposób określenia w § 4 ust.1 zaskarżonej uchwały wysokości opłat za pozbywanie się odpadów komunalnych w określonej kwocie od: osoby, łóżka, powierzchni, miejsca namiotowego, biwakowego, osoby zatrudnionej, nie pozwala na stwierdzenie, że opłata ta została ustalona za okresowe pozbywanie się określonej ilości wskazanego rodzaju odpadów komunalnych, a przyjęcie stawki osobowej, zamiast stawki odnoszącej się do konkretnej ilości sprecyzowanego rodzaju odpadów komunalnych, narusza art.6a ust.3 u.c.p.g., gdyż stanowi rozwiązanie, którego u.c.p.g. nie przewiduje.

Podsumowując powyższe Sąd pierwszej instancji stwierdził, że rozwiązanie przyjęte przez Radę nie zostało dopuszczone przez ustawodawcę, nie mieści się zatem w kompetencjach Rady Gminy.

W podobny sposób Sąd ocenił treść § 4 ust.3 zaskarżonej uchwały, wskazując, że wprowadzenie niższych, zróżnicowanych w zależności od liczby osób w rodzinie, comiesięcznych stawek opłat, jak i zwolnienie niektórych osób z tych opłat jest rozwiązaniem, którego u.c.p.g. nie przewiduje. Dodał, że taki przejaw realizacji przez gminę polityki prorodzinnej, która jest zgodnie z art.7 ust.1 pkt 16 u.s.g. zadaniem własnym gmin, nie mieści się w prawem wyznaczonych kompetencjach rady gminy oraz że wskazanie przez ustawodawcę na określonego rodzaju zadanie gminy nie jest tożsame z wyposażeniem organu stanowiącego tej gminy w kompetencję do określenia formy realizacji takiego zadania.

Sąd stwierdził, że wskazane naruszenia zasad stanowienia prawa miejscowego i uregulowania kwestii ponoszenia opłat za wykonywanie przez gminę obowiązków przejętych od właścicieli nieruchomości dotyczą całego zaskarżonego aktu, co uprawnia Sąd do stwierdzenia nieważności całości zaskarżonej uchwały.

Dodatkowo Sąd podniósł, że zróżnicowanie stawek opłaty w zależności od obłożenia hotelu w skali roku (co bezpośrednio dotyczy skarżącego) narusza konstytucyjną zasadę równego traktowania podmiotów przez władze publiczne. Podkreślił, że zadaniem własnym gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, do których w jednakowym stopniu należą sprawy wodociągów, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, zaopatrzenia w wodę, gaz itd., zatem przejawem dyskryminacji w życiu gospodarczym jest ustalanie, bez konkretnego uzasadnienia wynikającego z przepisu ustawy, innych stawek opłaty za pozbywanie się odpadów komunalnych.

Za dyskryminujący i nieznajdujący oparcia w przepisach u.c.p.g. dotyczących sposobu ustalania wysokości opłaty Sąd uznał także § 4 ust.2, który podwyższa opłatę o 25 % w stosunku do wydzielonego obszaru.

Sąd wyraził pogląd, że stwierdzenie, iż ustalenie zryczałtowanej opłaty zostało dokonane w sposób sprzeczny z przepisami prawa, prowadzi do wniosku, że również w sposób bezprawny nałożono w § 5 ust.1 zaskarżonej uchwały na wytwórców odpadów obowiązek terminowego uiszczania opłat w wysokości będącej iloczynem ustalonych w § 4 stawek i odpowiednio: liczby osób w gospodarstwie domowym, łóżek, osób, metrów kwadratowych powierzchni usługowo-handlowej, miejsc namiotowych, biwakowych, kempingowych, zatrudnionych osób.

Ponadto Sąd zwrócił uwagę, że zgodnie z art.6a ust.3 u.c.p.g. opłata jest ustala się w sposób zryczałtowany za okresowe pozbywanie się określonej ilości wskazanego rodzaju odpadów komunalnych, zgodnie zaś z definicją zawartą w Słowniku języka polskiego PWN opłata ryczałtowa to opłata ustalona niezależnie od liczby świadczeń, a ryczałt to kwota o ustalonej z góry wysokości, przeznaczona na jakieś wydatki, wyliczona bez podziału na poszczególne pozycje, bez rozbicia na poszczególne sumy. W konsekwencji Sąd stanął na stanowisku, że ustalenie opłaty za pozbywanie się odpadów komunalnych jako iloczynu ustalonych w § 4 stawek i odpowiednio: liczby osób w gospodarstwie domowym, łóżek, osób, metrów kwadratowych powierzchni usługowo-handlowej, miejsc namiotowych, biwakowych, kempingowych, zatrudnionych osób, jest niezgodne z przepisami u.c.p.g.

Za naruszony zaskarżoną uchwałą Sąd uznał także art.6 ust.4 u.c.p.g., który stanowi, że rada gminy ustalając stawki opłat stosuje niższe stawki, jeżeli odpady komunalne są zbierane i transportowane w sposób selektywny, bowiem Rada przewidziała obniżone stawki w przypadku wprowadzenia systemu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych jedynie na terenie nieruchomości wykorzystywanej na cele mieszkalne.

Przekroczeniem upoważnienia ustawowego jest także, zdaniem Sądu pierwszej instancji, zawarcie w § 5 ust.2 zaskarżonej uchwały ustalenia stawki bazowej "za usuwanie 1 m³ odpadów komunalnych w wysokości 114,61 zł netto (słownie: sto czternaście 61/100 zł). Wartość brutto określa się dodając do wartości netto aktualnie obowiązujący podatek VAT". Sąd zwrócił uwagę, że u.c.p.g. nie przewiduje ustalenia "stawki bazowej", ale "opłatę" ponoszoną przez właścicieli nieruchomości za wykonywanie przejętych przez gminę obowiązków, ustalaną w sposób zryczałtowany za okresowe pozbywanie się określonej ilości wskazanego rodzaju odpadów komunalnych lub nieczystości ciekłych, zaś zapis § 5 ust.2 powoduje, że uchwała jest nieczytelna, bowiem z jednej strony ustala się "opłatę zryczałtowaną", a z drugiej "stawkę bazową".

Sąd stwierdził, że konsekwencją naliczania opłaty za pozbywanie się odpadów komunalnych w zależności od podmiotu jest § 5 ust.4 zaskarżonej uchwały, zgodnie z którym odstępuje się od naliczenia opłaty dla osób przebywających poza miejscem zamieszkania powyżej 1 miesiąca albo prowadzących działalność gospodarczą, jeżeli działalność ta została zawieszona. Podniósł w związku z tym, że skoro u.c.p.g. nakazuje ustalenie opłaty w zależności od ilości określonego rodzaju wytwarzanych odpadów (czego Rada nie uczyniła), to logicznym jest wniosek, że opłata ta albo ulegnie zmniejszeniu albo w ogóle nie będzie pobierana od osoby, która nie będzie wytwarzać odpadów w miejscu zamieszkania, czy też w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą. Ponadto nałożenie obowiązku dostarczania dokumentów potwierdzających pobyt osoby poza miejscem zamieszkania albo zawieszenia działalności gospodarczej ocenił jako nieuprawnione nałożenie obowiązku na obywateli, gdyż jego nałożenia nie przewidziano w przepisach u.c.p.g. ani w innych ustawach.

Sąd stwierdził ponadto, że uregulowanie zawarte w § 5 ust.7 zaskarżonej uchwały zawiera powtórzenie regulacji zamieszczonej w art.6b u.c.p.g., co także nie należy do kompetencji rady gminy.

Wreszcie za słuszne Sąd uznał stanowisko skarżącego, że zaskarżona uchwała narusza również art.6a ust.2 u.c.p.g., zgodnie z którym przejmując obowiązki, rada gminy ustala opłatę ponoszoną przez właścicieli nieruchomości za wykonywanie przejętych obowiązków, bowiem uchwała ta wprowadziła powszechną zryczałtowaną opłatę z tytułu "przejęcia od właścicieli nieruchomości obowiązku w zakresie odbierania odpadów komunalnych". Stwierdził, że w konsekwencji może dojść do sytuacji, w której właściciel nieruchomości będzie musiał uiszczać opłatę albo zostanie ona ściągnięta w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, mimo że obowiązek odbierania odpadów nie będzie wykonywany.

Jako podstawę prawną stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały Sąd pierwszej instancji wskazał art.147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz.270 ze zm.), zwanej dalej "P.p.s.a."

Gmina K. wniosła od powyższego wyroku skargę kasacyjną, w której zaskarżyła ten wyrok w całości i zarzuciła jego wydanie z naruszeniem:

1. art.101 ust.1 u.s.g. przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że wystarczającą przesłanką do zaskarżenia uchwały rady gminy jest kolizja między tą uchwałą a interesem prawnym skarżącego zaistniała po dniu wejścia uchwały w życie, nie zaś naruszenie interesu prawnego skarżącego na skutek wejścia uchwały w życie,

2. art.6a ust.3 u.c.p.g. przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że przepis ten określa ściśle zasady ustalania opłaty za wykonywanie obowiązków przejętych przez gminę, pozbawiając gminę samodzielności w tym zakresie.

W oparciu o powyższe Gmina K. wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd pierwszej instancji.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono w szczególności, iż z art.101 ust.1 u.s.g. wynika, że osoba wnosząca skargę na uchwałę musi wykazać naruszenie interesu prawnego, polegające na istnieniu bezpośredniego związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą a własną indywidualną i prawnie gwarantowaną sytuacją oraz że taki związek musiałby istnieć w chwili wprowadzania w życie danego aktu i powodować następstwa w postaci ograniczenia lub pozbawienia wnoszącego skargę konkretnych uprawnień mających oparcie w przepisach prawa materialnego. Za nietrafną uznano wykładnię, zgodnie z którą istniałaby możliwość permanentnego zaskarżania uchwał rad gmin, bowiem prowadziłyby to do destabilizacji prawa

miejscowego na skutek stałej niepewności co do obowiązywania tego prawa.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wyrażono także pogląd, że porównanie treści zaskarżonej uchwały z przepisami zarówno u.c.p.g., jak i ustawy w brzmieniu obecnie obowiązującym, nie pozwala na stwierdzenie kolizji między treścią uchwały a zakresem delegacji ustawowej wynikającej z art.6a u.c.p.g. Odwołując się do treści tego przepisu podkreślono, że nie nakazuje on ustalania opłaty od poszczególnych właścicieli nieruchomości na podstawie indywidualnie określanych kosztów odbioru odpadów od konkretnego właściciela, lecz obliuguje organ stanowiący do sumarycznego określenia faktycznych kosztów ponoszonych przez gminę z tytułu zorganizowania i funkcjonowania systemu zbierania, transportu, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych i, w oparciu o ten koszt ogólny, ustalenia w sposób zryczałtowany stawek opłat. Stwierdzono, że zaskarżona uchwała została podjęta w oparciu o szczegółową analizę kosztów przedsięwzięcia w skali gminy, co więcej – w uchwale została przewidziana coroczna aktualizacja opłaty "na podstawie kalkulacji kosztów gospodarki odpadami na dany rok", zaś ocenę zawartą w zaskarżonym wyroku, iż "z okoliczności sprawy nie wynika, by przyjęta wysokość opłaty zryczałtowej została wyliczona w odniesieniu do faktycznych kosztów ponoszonych przez gminę z tytułu zorganizowania i funkcjonowania systemu zbierania, transportu, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych", uznano za bezpodstawną. Wskazano, że art.6a ust.3 u.c.p.g. formułuje wyznaczniki dla ustalenia opłaty: a) zryczałtowanie, b) ilość odpadów lub nieczystości, c) rodzaj odpadów lub nieczystości, stanowiąc dla gminy podstawę do określenia w sposób zryczałtowany zarówno ilości odpadów usuwanych z poszczególnych nieruchomości, jak i – w powiązaniu z parametrami ilościowymi – zryczałtowanych stawek opłaty za usuwanie tych odpadów. Dodano, że w zaskarżonej uchwale parametry i stawki są jednakowe dla poszczególnych grup wytwarzających odpady komunalne, bak zatem podstaw do oceny, że uchwała ta narusza art.32 ust.1 Konstytucji lub art.6 ust.1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Jednocześnie zaś treść uchwały uwzględnia konstytucyjne zasady sprawiedliwości społecznej i opieki nad rodziną.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną skarżący wniósł o jej odrzucenie, ewentualnie o jej oddalenie oraz o zasądzenie na jego rzecz zwrotu kosztów postępowania.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie stwierdzić należy, że nie jest uzasadnione sformułowane w odpowiedzi na skargę kasacyjną żądanie odrzucenia skargi kasacyjnej z tej przyczyny, że została ona wniesiona w imieniu podmiotu niebędącego stroną w niniejszej sprawie, tj. w imieniu Gminy K., gdy organem, którego działalność została zaskarżona, jest Rada Miejska w K.. W zakresie tym odwołać się należy do stanowiska składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) przedstawionego w uchwale z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 3/12, zgodnie z którym "w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art.26 § 1 w związku z art.28 § 1 i art..32 P.p.s.a.) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności szczególne, których nieuwzględnienie mogłyby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej".

W uzasadnieniu tej uchwały NSA wyjaśnił między innymi, że gmina jest zdecentralizowanym podmiotem władzy publicznej, wyposażonym w osobowość prawną, że pojęcia zdolności sądowej i zdolności proceduralnej są uznawane za kategorie pomocnicze w rozumieniu normatywnym, są pojęciami – narzędziami, a zarazem pojęciami wynikającymi z obowiązującego prawa, które mają charakter konwencjonalny i ich treść ustala się w drodze odpowiedniej wykładni norm proceduralnych. Dodał, że zgodnie z art.25 § 1 P.p.s.a. osoba fizyczna i osoba prawna ma zdolność występowania przed sądem administracyjnym jako strona (zdolność sądowa), czyli zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków

procesowych w tym postępowaniu, tym samym więc zdolność sądową w postępowaniu sądowoadministracyjnym posiada gmina jako osoba prawna, oraz że w odniesieniu do osób prawnych zdolność do występowania przed sądem jako strona ocenia się na podstawie przepisów ustrojowych, w rozpoznawanej sprawie byłyby to zatem przepisy u.s.g., art.31 u.s.g. wprost zaś stanowi, że wójt (burmistrz, prezydent) reprezentuje gminę na zewnątrz.

Po obszernym rozważeniu różnorodnych argumentów prawnych NSA podsumował, że podmiotem władzy publicznej jest gmina, mająca osobowość prawną, ma zatem zdolność sądową, dokonuje czynności w postępowaniu sądowym przez organy albo osoby upoważnione do dokonywania czynności w jej imieniu. W strukturze gminy organami są rada jako organ stanowiący i wójt (burmistrz, prezydent) jako organ wykonawczy, zadania i kompetencje tych organów są ustawowo określone i rozdzielone i nie powinny być, bez szczególnego uzasadnienia, przenoszone między nimi. Z przepisów u.s.g. wynika, że organem, który reprezentuje gminę na zewnątrz, w sferze publicznej i cywilnoprawnej, jest wójt, a jego kompetencje w tym zakresie nie są zawężone ani ograniczone. Uznając za nieuprawniony pogląd, że gmina nie ma jednego organu, który reprezentuje ją na zewnątrz, NSA zastrzegł jednocześnie, że nie oznacza to, iż w postępowaniu sądowoadministracyjnym – w szczególnych sytuacjach, na gruncie konkretnej sprawy – w sprawach ze skarg na uchwały rady gminy gmina nie może być reprezentowana w postępowaniu sądowym przez przewodniczącego rady.

Uwzględniając przedstawiony wyżej pogląd prawny, podzielany przez Naczelną Sąd Administracyjny rozpoznający sprawę, stwierdzić należy, że w stanie niniejszej sprawy brak jest uzasadnienia dla przyjęcia, iż reprezentowanie Gminy K. przez Burmistrza K. mogłoby pozbawić Radę Miejską w K., której uchwała została zaskarżona, właściwej ochrony sądowej. Argumentów dla stanowiska przeciwnego nie dostarcza treść odpowiedzi na skargę kasacyjną, a z okoliczności sprawy nie wynika w szczególności, aby interes prawny Rady Miejskiej w K. i Burmistrza K. w związku z tą sprawą były sprzeczne. Zatem za zgodne z prawem, w szczególności z art.173 § 2 P.p.s.a., należy uznać wniesienie w niniejszej sprawie skargi kasacyjnej przez pełnomocnika (adwokata) umocowanego przez Burmistrza K., w imieniu Gminy K..

W związku z kwestią umocowania pełnomocnika Gminy K. podnieść także należy, że zgodnie z art.183 § 1 P.p.s.a. Naczelną Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania, z § 2 tego artykułu wynika zaś, że nieważności postępowania zachodzi, między innymi, gdy pełnomocnik strony nie był należycie umocowany (pkt 2). W tym kontekście zauważyć należy, że Sąd pierwszej instancji prowadził postępowanie z udziałem Gminy K., w imieniu której działał nieprawidłowo umocowany pełnomocnik, bowiem nazwisko pełnomocnika podane w złożonym do akt dokumencie pełnomocnictwa (k-28 akt sądowych) było inne niż nazwisko adwokata, który zgłosił się jako pełnomocnik i był jako pełnomocnik traktowany przez Sąd. Z udziałem tak ustanowionego pełnomocnika dokonano kilka czynności, w tym doręczono mu zawiadomienie o terminie rozprawy poprzedzającej ogłoszenie zaskarżonego wyroku oraz doręczono mu odpis tego wyroku z uzasadnieniem.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekającego w sprawie, wobec faktu, że Gmina K., reprezentowana przez tego samego pełnomocnika, wniosła w terminie skargę kasacyjną, do której załączony został dokument pełnomocnictwa świadczący o prawidłowym umocowaniu (w zakresie postępowania kasacyjnego), brak jest uzasadnienia dla przyjęcia, iż opisana wyżej sytuacja spowodowała pozbawienie Gminy K. możliwości obrony jej praw (por.: art.183 § 2 pkt 5 P.p.s.a.). Za dopuszczalne należało zatem uznać sanowanie czynności nieprawidłowo umocowanego pełnomocnika przez ich potwierdzenie przez mocodawcę (por. np. wyroki NSA: z dnia 6.11.2007 r., sygn. akt II OSK 1241/07, z dnia 6.05.2005 r., sygn. akt

FSK 2110/04, a także uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 8.07.2008 r., sygn. akt III CZP 154/07), co nastąpiło w piśmie Burmistrza K. z dnia 3.02.2016 r.

Natomiast odnosząc się do skargi kasacyjnej stwierdzić należy, że sformułowane w niej zarzuty zasługują na uwzględnienie, chociaż nie wszystkie argumenty przytoczone dla ich uzasadnienia są trafne.

Pomiędzy autorem skargi kasacyjnej a Sądem pierwszej instancji nie ma rozbieżności co do tego, że podmiot, który chce skutecznie skorzystać z możliwości wniesienia skargi przewidzianej w art.101 ust.1 u.s.g., musi wykazać, że zaskarżona uchwała narusza jego interes prawny lub uprawnienie. Interes, o którym mowa, musi być konkretnym, indywidualnym interesem prawnym danego podmiotu, wynikającym z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną tego podmiotu, musi istnieć w dacie wniesienia skargi oraz musi być przez skarżoną uchwałę naruszony.

Art.101 ust.1 u.s.g. stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Nie wynika zatem z tego przepisu, wbrew pogładowi autora skargi kasacyjnej, aby możliwość zaskarżenia uchwały naruszającej interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę ograniczona była jakimś terminem albo aby była dostępna tylko dla podmiotów, których interesu prawnego lub uprawnienia dotknęła uchwała z chwilą jej wejścia w życie. Wobec tego, w każdej sytuacji, gdy wejście w życie i obowiązywanie uchwały wpływa, w ocenie podmiotu wnoszącego skargę - negatywnie, na konkretne prawem przewidziane uprawnienia lub obowiązki tego podmiotu, przyjąć należy, że spełniona jest przewidziana w art.101 ust.1 u.s.g. przesłanka naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia podmiotu wnoszącego skargę na uchwałę.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie orzekającym w sprawie, powyższy pogląd prawny nie jest sprzeczny z poglądem wyrażonym w uzasadnieniach powoływanych w skardze kasacyjnej wyroków NSA z dnia 13.11.2012 r., sygn. akt II OSK 2105/12 i z dnia 7.04.2010 r., sygn. akt II OSK 186/10. Z uzasadnień tych wynika, że u podstaw legitymacji skargowej leży aktualny interes prawny (dokładniej – jego naruszenie) oraz że znalezienie się przez dany podmiot w sytuacji prawnej regulowanej obowiązującą już uchwałą nie oznacza automatycznie, iż podmiotowi temu nie przysługują uprawnienia przewidziane w art.101 ust.1 u.s.g. (por. też: wyrok NSA z dnia 5.04.2012 r., sygn. akt II OSK 51/12). Interpretując uzasadnienia, o których mowa, autor skargi kasacyjnej pomija, że odnosiły się one do konkretnych zarzutów skarg kasacyjnych, sformułowanych w konkretnych sprawach.

W związku z powyższym podnieść należy, że uchwała zaskarżona w niniejszej sprawie w dacie wniesienia skargi nadal obowiązywała, co trafnie odnotował Sąd pierwszej instancji z odwołaniem się do art.10 ust.3 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, a czemu Gmina K. nie zaprzeczyła, ponadto zaś z treści skargi wynika, czemu również Gmina K. nie przeczyła, że należności wynikające z tej uchwały są od skarżącego egzekwowane. Jednocześnie skarżący, powołując się na status właściciela nieruchomości położonej na terenie obowiązywania zaskarżonej uchwały oraz przedsiębiorcy prowadzącego na tej nieruchomości działalność hotelarską, wywodził swój interes prawny z prawa swobody i równego traktowania w prowadzeniu działalności gospodarczej oraz prawa do nieponoszenia ciężarów, które nie zostały nałożone zgodnie z prawem, przywołując w tym zakresie art.6 ust.1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i art.32 ust.1 Konstytucji, które w dacie wniesienia skargi również obowiązywały (por. też: art.22 i art.84 Konstytucji oraz art.37 ust.1 Konstytucji). W tej sytuacji aspekt aktualności interesu prawnego skarżącego nie może budzić wątpliwości.

Nie można jednak podzielić poglądu Sądu pierwszej instancji, że naruszenie interesu prawnego skarżącego może być wywiedzione z treści lub sposobu podjęcia zaskarżonej uchwały (por.: str.19 uzasadnienia zaskarżonego wyroku – "[...] zaskarżona uchwała narusza interes prawny skarżącego, w rozumieniu art.101 ust.1 u.s.g., bowiem organ uchwałodawczy ustalając opłatę za pozbywanie się odpadów komunalnych wykroczył poza upoważnienie ustawowe [...]"). Wnioskowanie, że w rozumieniu art.101 ust.1 u.s.g. naruszony interes prawny lub uprawnienie może mieć źródło w samej zaskarżonej uchwale, dotknięte jest błędem idem per idem. Uchwała wewnętrznie niesprzeczna nie może zarówno tworzyć interesu prawnego, czyli zapewniać interesowi faktycznemu ochronę prawną, jak i naruszać, podważać tenże interes. Interpretacja art.101 ust.1 u.s.g. wymaga, aby legitymacja podmiotu zaskarżającego uchwałę rady gminy była zawsze oceniana przy zastosowaniu odpowiedniego szczegółowego przepisu prawa materialnego, istniejącego poza uchwałą i mogącego być źródłem indywidualnego, konkretnego, realnego interesu prawnego skarżącego naruszonego przez zaskarżoną uchwałę (por.: wyrok NSA z dnia 4.11.2009 r., sygn. akt II OSK 1387/09).

Podkreślić należy, że powyższe ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. W postępowaniu sądowoadministracyjnym obowiązuje wprawdzie zasada niezwiązania sądu granicami skargi, jednakże nie oznacza ona, że sąd nie jest związany granicami przedmiotu zaskarżenia, którym jest konkretny akt lub czynność, kwestionowane przez uprawniony podmiot. Skoro zaś podmiotem uprawniony do wniesienia skargi w trybie art.101 ust.1 u.s.g. jest podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zaskarżona uchwała narusza, wobec czego naruszenie to determinuje legitymację procesową skarżącego, to w postępowaniu toczącym się na podstawie art.101 ust.1 u.s.g. sąd może orzekać jedynie w tych granicach, tj. w granicach naruszonego interesu prawnego skarżącego. Oznacza to, że przedmiotem badania pod względem zgodności z prawem jest cała uchwała, jednakże w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa sąd może orzec o stwierdzeniu nieważności uchwały tylko w części wyznaczonej granicami interesu prawnego skarżącego. Przyjęcie poglądu, że w sytuacji zaskarżenia uchwały w trybie art.101 ust.1 u.s.g. sąd może stwierdzić nieważność całej uchwały, niezależnie od tego, czy stwierdzone naruszenia prawa odnoszą się do naruszonego uchwałą interesu skarżącego, prowadziłoby do wypaczenia istoty skargi z art.101 ust.1 u.s.g., gdyż skarga taka stałaby się w efekcie narzędziem do eliminowania z obrotu prawnego uchwał w całości, bez względu na to, czy stwierdzone naruszenia przy jej procedowaniu miały jakikolwiek wpływ na interes prawny skarżącego. Przez to nie różniłaby się ona od skargi organu nadzoru składanej w trybie art.93 ust.1 u.s.g., której celem jest wyeliminowanie z obrotu sprzecznej z prawem uchwały organu samorządu. W efekcie skarga taka stałaby się skargą o charakterze actio popularis, a temu z całą pewnością nie służy instytucja obywatelskiej kontroli nad legalnością działalności organów samorządu terytorialnego określona w art.101 ust.1 u.s.g. (tak: NSA w wyroku z dnia 5.06.2014 r., sygn. akt II OSK 117/13; por. też np.: wyrok NSA z dnia 25.11.2008 r., sygn. akt II OSK 978/08).

Podsumowując stwierdzić należy, że aby sąd mógł zbadać zgodność z prawem zaskarżonej uchwały lub jej poszczególnych uregulowań musi najpierw ustalić, że skarżący ma legitymację dla ich kwestionowania w trybie art.101 ust.1 u.s.g., a więc że naruszają one interes prawny skarżącego wynikający z konkretnego mającego zastosowanie do skarżącego przepisu prawa materialnego. Dopiero stwierdzenie, że interes prawny skarżącego został uchwałą naruszony, otwiera dla sądu możliwość zbadania legalności zaskarżonej uchwały. Konsekwentnie, w razie ustalenia, że uchwała podjęta została z naruszeniem prawa, sąd uprawniony jest do jej wyeliminowania z obrotu prawnego w granicach, w jakich skarżący był uprawniony do jej kwestionowania, czyli w granicach jego indywidualnego, konkretnego, aktualnego interesu prawnego naruszonego przez zaskarżoną uchwałę.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę

trafny jest także zarzut skargi kasacyjnej, że rozpoznając sprawę Sąd pierwszej instancji dokonał błędnej wykładni art.6a ust.3 u.c.p.g. Podnieść należy, że zgodnie z art.6a u.c.p.g.:

← rada gminy może w drodze uchwały, na podstawie akceptacji mieszkańców wyrażonej w przeprowadzonym uprzednio referendum gminnym, przejąć od właścicieli nieruchomości wszystkie lub wskazane obowiązki, o których mowa w art.5 ust.1 pkt 1, 3 [3b] i 4 (ust.1), a jednym z nich jest obowiązek pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami prawa (art.5 ust.1 pkt 3 [pkt 3b] u.c.p.g.),

← przejmując obowiązki, rada gminy ustala opłatę ponoszoną przez właścicieli nieruchomości za wykonywanie przejętych obowiązków (ust.2),

← opłata, o której mowa w ust.2, jest ustalana w sposób zryczałtowany za okresowe pozbywanie się określonej ilości wskazanego rodzaju odpadów komunalnych lub nieczystości ciekłych, przy czym wysokość opłaty jest uzależniona od faktycznych kosztów ponoszonych przez gminę z tytułu zorganizowania i funkcjonowania systemu zbierania, transportu, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych lub nieczystości ciekłych; przy ustalaniu stawki opłat stosuje się art.6 ust.4 (ust.3).

Analiza przywołanych przepisów prowadzi do wniosku, że celem tej regulacji jest umożliwienie gminie przejęcia od właścicieli nieruchomości określonych obowiązków obciążających ich na podstawie art.5 ust.1 u.c.p.g. w ten sposób, że będą oni od wykonywania tych obowiązków zwolnieni, a wykonywać je będzie gmina. Podjęcie uchwały "w sprawie przejęcia obowiązków", o której mowa w art.6a ust.1 u.c.p.g., oznacza zatem, że ich wykonywanie "przejmuje" na siebie gmina i ona zobowiązana jest do ich wykonywania. Nawet więc, jeśli w zaskarżonej uchwale nie wyartykułowano wprost, że ustalona w niej opłata pobierana jest za "wykonywanie przejętych obowiązków", to uznać to należy za oczywiste i, wbrew pogładowi Sądu pierwszej instancji, nie świadczy o naruszeniu art.6a ust.3 w związku z ust.2 u.c.p.g.

Kwestia, czy Gmina K. prawidłowo wypełnia przejęte obowiązki, co kwestionuje skarżący w niniejszej sprawie, nie ma związku z legalnością zaskarżonej uchwały, ale z okolicznościami towarzyszącymi jej wykonywaniu, co pozostaje poza przedmiotem tej sprawy.

Art.6a ust.3 u.c.p.g. wymaga, aby opłata, o której w nim mowa, była

➤ ustalana {w sposób zryczałtowany} {za okresowe pozbywanie się} {określonej ilości} {wskazanego rodzaju odpadów komunalnych} lub nieczystości ciekłych

oraz aby była

➤ uzależniona od {faktycznych kosztów ponoszonych przez gminę} {z tytułu zorganizowania i funkcjonowania} {systemu zbierania, transportu, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych} lub nieczystości ciekłych,

przepis ten nie wymaga jednak, aby dane przyjęte do kalkulacji opłaty, należące do którejkolwiek z wymienionych wyżej grup, były odzwierciedlone wprost w treści uchwały. Wobec tego do decyzji rady gminy należy, w jaki sposób uzewnętrzni ona w treści uchwały fakt, że dane, o których mowa, zostały uwzględniane, przy czym należy mieć na względzie, że dane te mogą mieć wyłącznie charakter techniczny, kalkulacyjno-informacyjny, a nie normatywny, wobec czego winny być przedstawione nie w treści uchwały, ale w jej uzasadnieniu, ewentualnie uzupełnionym o niezbędne materiały źródłowe, analizy, kalkulacje (por.: § 131 ust.1 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20

czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" - Dz.U. Nr 100, poz.908). Zatem, bez poznania treści uzasadnienia zaskarżonej uchwały, ewentualnie także szczegółowych wyliczeń stanowiących podstawę przyjętych w uchwale wielkości opłaty, nie sposób ocenić, czy opłata została ustalona zgodnie wymogami wskazanymi wyżej, wynikającymi z art.6a ust.3 u.c.p.g.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, wbrew stanowisku Sądu pierwszej instancji, nie można a priori wykluczyć, że dokonana przez gminę analiza w zakresie:

1. rodzajów odpadów komunalnych wytwarzanych w: - gospodarstwach domowych, - hotelach, pensjonatach, domach wczasowych, innych obiektach świadczących usługi hotelarskie, - szkołach i przedszkolach, - lokalach gastronomicznych, - lokalach handlowych i usługowych, - działalności innego rodzaju, - sanatoriach i szpitalach, - na polach namiotowych, biwakowych, kempingach, - na parkingach,

2. ilości odpadów komunalnych wytwarzanych przez członków gospodarstwa domowych lub w związku z każdą z wymienionych wyżej działalności,

3. faktycznych kosztów ponoszonych przez gminę z tytułu zorganizowania i funkcjonowania systemu zbierania, transportu, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych pozwala na ustalenie, z uwzględnieniem kosztów dotyczących różnych rodzajowo odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych i w związku z każdą z wymienionych wyżej działalności oraz kosztów dotyczących nieruchomości położonych na określonym obszarze (w stanie sprawy - wydzielonym uchwałą Zarządu Miasta K. Nr [...] z dnia 29 stycznia 2002 r.)

pozwala na ustalenie, iż opłaty takie, jak uchwalone w § 4 ust.1 i 2 zaskarżonej uchwały (w brzmieniu obowiązującym w latach 2010-2012), w tym uzależnione od położenia nieruchomości, liczby osób w gospodarstwie domowym, rodzaju działalności gospodarczej prowadzonej na nieruchomości, "skali obłożenia" ośrodka typu hotelowego (jak w § 4 ust.1 pkt 2 zaskarżonej uchwały), a także - odpowiednio do rodzaju działalności – od liczby łóżek, liczby osób, powierzchni, na której prowadzona jest działalność, skalkulowane zostały w sposób zryczałtowany uwzględniający w pełni treść art.6a ust.3 u.c.p.g.

Faktem jest, że przedstawiając Sądowi pierwszej instancji skargę wraz z odpowiedzią na nią oraz aktami sprawy (w rozumieniu art.54 § 2 P.p.s.a.) Gmina K. nie przedłożyła uzasadnień wszystkich przedstawionych uchwał ani nie ujawniła w inny sposób analiz lub kalkulacji, które legły u podstaw ustalenia opłaty w wysokościach określonych w zaskarżonej uchwale. Nie uzasadniało to jednak oceny, że tak ustalona opłata jest co do zasady niezgodna z art.6a ust.3 u.c.p.g.

Art.6a ust.3 w związku z ust.2 u.c.p.g. nie narusza także wskazanie w zaskarżonej uchwale, że uchwalona opłata jest "powszechną zryczałtowaną opłatą", skoro w istocie jest ona opłatą o charakterze zryczałtowanym oraz powszechnym w tym znaczeniu, że ciąży na wszystkich podmiotach, o których mowa w art.2 ust.1 pkt 4 (w związku z art.5 ust.1 u.c.p.g.), z tereny Gminy K..

Niezależnie natomiast od powyższego należy stwierdzić, że zgodne z art.6a § 3 w związku z art.6 ust.4 u.c.p.g. jest stanowisko Sądu pierwszej instancji, iż rada gminy obowiązana jest objąć obniżeniem stawki z tytułu selektywnego zbierania odpadów komunalnych wszystkie podmioty zobowiązane do uiszczania opłaty, które zapewniają taki właśnie sposób zbierania (i odbioru) odpadów, a nie tylko gospodarstwa domowe.

Rozpoznając sprawę ponownie Sąd pierwszej instancji winien uwzględnić wykładnię prawa

przedstawioną w niniejszym uzasadnieniu, dokonać wynikających z niej ustaleń i wydać stosowne do tego orzeczenie.

Biorąc powyższe pod uwagę, na podstawie art.185 § 1 P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.

Orzeczenie o zwrocie uiszczonej nienależnie (nadpłaconej) części wpisu od skargi kasacyjnej znajduje uzasadnienie w art.225 w związku z art.193 P.p.s.a. oraz § 2 ust.1 pkt 3 i § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 221, poz.2193 ze zm.).