

BARTOSZ NAMIECIŃSKI

Uniwersytet Szczeciński

bartosz.namiecinski@usz.edu.pl

ORCID: 0000-0002-6066-6635

DOMINIKA TRZESZCZON

Uniwersytet Szczeciński

dominika.trzeszczon@usz.edu.pl

ORCID: 0000-0001-8318-0278

Głosa krytyczna do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2024 r. III FSK 1522/22

**Critical gloss to the judgment of the Supreme
Administrative Court of 11 October 2024
III FSK 1522/22**

Streszczenie. Postępowanie w zakresie ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi według stawki sankcyjnej dla podmiotów nieprowadzących zbiórki odpadów w sposób selektywny stanowi interesująca konstrukcję. Celem glosy jest krytyczne odniesienie się przyjętej przez Naczelny Sąd Administracyjny wykładni art. 6ka ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego możliwe jest powiadomienie właściciela nieruchomości o naruszeniu obowiązku segregacji poprzez naklejenie

na pojemnik na odpady naklejki w czerwonym kolorze, ostrzegającej o niewłaściwej segregacji. Dokonanie ww. powiadomienia jest warunkiem koniecznym prowadzenia dalszego postępowania w tym zakresie. Prezentowane przez Naczelną Sąd Administracyjny stanowisko stoi w sprzeczności z zasadą pisemności postępowania podatkowego wyrażoną w art. 126 Ordynacji podatkowej. Ponadto w sposób nieuzasadniony przełamuje dotychczasową linię orzeczniczą w tym zakresie. W opracowaniu wykorzystano dogmatyczno-prawną metodę badawczą, a analizą objęto ustawodawstwo, orzecznictwo sądów administracyjnych i dorobek literatury przedmiotu.

Słowa kluczowe: odpady komunalne; selektywna zbiórka; postępowanie podatkowe; zawiadomienie; zasada pisemności.

Abstract. A procedure for determining a waste management fee based on a punitive rate for entities that do not collect waste in a selective manner is an interesting legal construct. The purpose of this commentary is to critically address the Supreme Administrative Court's interpretation of Article 6ka of the Act on Maintaining Cleanliness and Order in Municipalities. According to the Court's assessment, it is possible to notify the property owner about a violation of an obligation to sort waste by placing a red sticker on a waste container to warn about an improper sorting. Such a notification is a necessary condition for proceeding with further actions in this regard. The position presented by the Supreme Administrative Court contradicts with the principle of written proceedings in tax law, as expressed in Article 126 of the Tax Ordinance. Furthermore, the Court's view unjustifiably breaks with the established case law on this matter. This study uses a dogmatic-legal research method, analyzing legislation, case law of administrative courts and scholarly literature on the subject.

Keywords: municipal waste; selective collection; tax proceedings; notice; written rule.

Teza. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) przyjęty sposób powiadomienia o nieprawidłowo prowadzonej segregacji nie naruszał prawa, a umieszczenie naklejki na pojemniku w odpowiednim kolorze wypełnia czynność powiadomienia.

1.

Wyrok NSA z dnia 11 października 2024 r. odnosi się do aktualnej problematyki związanej z postępowaniem w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku niedopełnienia przez właściciela nieruchomości obowiązku wskazanego w art. 6ka ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹, tj. selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Przedmiotowe orzeczenie zapadło na gruncie następującego stanu faktycznego. Prezydent Miasta Gdańska² po zapoznaniu się ze stanem sprawy wszczął postępowanie wobec Wspólnoty Mieszkaniowej w Gdańsku³ dotyczące określenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za styczeń 2021 r. Decyzją z dnia 6 maja 2021 r. ustalono podwyższaną stawkę ww. opłaty w kwocie 954,40 zł. Przesłanką determinującą wydanie decyzji było naruszenie obowiązku selektywnej zbiórki odpadów przez Wspólnotę.

Na podstawie analizy zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego Organ I Instancji ustalił, że w pojemnikach przeznaczonych na papier i szkło znajdowały się odpady zmieszane, co stanowiło naruszenie selektywnej segregacji odpadów. W pojemniku przeznaczonym do segregacji papieru znajdowały się m.in. plastikowe butelki, opakowania, plastikowe torby, a także odpady biodegradowalne, natomiast w pojemniku na szkło umieszczono papier, potłuczoną szybę i pokrywkę od słoika. Wskazane nieprawidłowości zostały udokumentowane fotografiami wykonanymi przez przedsiębiorstwo odbierające odpady. Ponadto na pojemnikach umieszczono czerwone naklejki informujące o niewłaściwej segregacji odpadów we Wspólnocie. Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, przedsiębiorstwo odbierające odpady powiadomiło o tym fakcie Prezydenta, który następnie po przeprowadzeniu postępowania wydał decyzję w przedmiocie podwyższenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Od wydanej decyzji Wspólnota złożyła odwołanie, w którym argumentowała, iż jednorazowe naruszenie obowiązku segregacji odpa-

¹ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz.U. z 2024 r. poz. 1717, dalej: u.u.c.p.g.

² Dalej: Prezydent lub Organ I Instancji.

³ Dalej: Wspólnota lub Skarżąca.

dów nie powinno skutkować podwyższeniem opłaty, bowiem w ustawodawstwie nie przewidziano wprost sankcji za incydentalne uchybienie zobowiązaniu polegającemu na selektywnym zbieraniu odpadów. Wspólnota podniosła również, że umieszczenie czerwonej naklejki na pojemnik nie spełnia wymogów formalnych przewidzianych dla zawiadomienia. Implikuje to tym samym nieskuteczność poinformowania o nieprawidłowościach.

Po rozpoznaniu odwołania Samorządowe Kolegium Odwoławcze (SKO) w Gdańsku utrzymało w mocy decyzję organu I instancji, argumentując, że zgodnie z art. 6ka u.u.c.p.g. uporczywość oraz notoryczność nie są przesłankami warunkującymi nałożenie podwyższonej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ponadto SKO wskazało, że zawiadomienie właściciela nieruchomości o niewłaściwej segregacji może zostać dokonane poprzez umieszczenie naklejki ostrzegawczej na pojemniku.

Na powyższą decyzję Wspólnota wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Gdańsku. Rozpoznając przedmiotową sprawę, WSA w Gdańsku oddalił skargę, podzielając stanowisko organów podatkowych⁴. Sąd ten wskazał, że przepisy art. 6ka u.u.c.p.g. nie przewidują wykazania uporczywości naruszeń oraz iż jednorazowe niezrealizowanie obowiązku selektywnego zbierania odpadów stanowi przesłankę przesądającą o nałożeniu podwyższonej opłaty. Natomiast naklejka ostrzegawcza w myśl art. 6ka u.u.c.p.g. była wystarczającym sposobem na zawiadomienie właściciela nieruchomości o naruszeniu ustawowego obowiązku. Wspólnota Mieszkaniowa wniosła skargę kasacyjną do NSA, w której postulowała o uchylenie wyroku WSA w Gdańsku oraz decyzji SKO.

2.

W wyroku z dnia 11 października 2024 r. NSA oddalił skargę kasacyjną. Istota tego orzeczenia dotyczy dwóch zasadniczych kwestii. Po pierwsze rozstrzygnięcia, czy do określenia wysokości podwyższonej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wystarczające jest jednorazowe

⁴ Wyrok WSA z dnia 9 sierpnia 2022 r., I SA/Gd 497/22, LEX nr 3403933.

niedopełnienie obowiązku selektywnego zbierania odpadów – kwestia ta nie została objęta przedmiotem niniejszej glosy. Po drugie natomiast NSA stwierdził, że dla wypełnienia czynności powiadomienia właściciela nieruchomości o nieprawidłowo prowadzonej segregacji odpadów wystarczające jest umieszczenie naklejki w czerwonym kolorze z napisem „Niewłaściwa segregacja...”. Stanowisko to nie zasługuje na aprobatę.

Dla rozstrzygnięcia tej kwestii kluczowe było ustalenie, czy obowiązek poinformowania (powiadomienia) właściciela nieruchomości o wadliwej segregacji odpadów z art. 6ka ust. 1 u.u.c.p.g. zostaje spełniony przez naklejki informacyjne umieszczone na odpowiednich pojemnikach. Argumentując swoje stanowisko, NSA podkreślił, że przepisy u.u.p.c.g. nie określają formy i terminu powiadomienia – przez podmiot odbierający odpady – organu i właściciela nieruchomości o niedopełnieniu obowiązku selektywnej zbiórki odpadów. Ponadto ustawodawca jednocześnie nie różnicuje tych powiadomień. Prowadząc rozważania w tym zakresie, Sąd ten stwierdził, że należy przyjąć, iż powiadomienia te ze względu na swoją rolę powinny zostać dokonane w sposób, który pozwala na weryfikację wypełnienia tego warunku przez organ administracji podatkowej. Zdaniem NSA naklejenie odpowiedniej naklejki i fakt udokumentowania tego na zdjęciach przez przedstawicieli podmiotu odbierającego odpady wypełnia przesłanki powiadomienia. Ponadto Sąd ten wskazał, że w zakresie terminu obowiązek dokonania powiadomienia powinien zostać wykonany niezwłocznie po stwierdzeniu faktu niedopełnienia przez właściciela nieruchomości obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych i przyjęciu ich jako niesegregowanych (zmieszanych) przed wszczęciem postępowania podatkowego. W uzasadnieniu swojego stanowiska NSA powołał się na wyrok NSA z 23 stycznia 2024 r.⁵, w którym dokonano rozstrzygnięcia analogicznych kwestii.

W konsekwencji NSA uznał, że skoro z akt sprawy wynika, iż podmiot odpowiedzialny za odbiór odpadów komunalnych z tej nieruchomości stwierdził i udokumentował nieselektywne zbieranie odpadów, a także nie podważono faktu, iż właściciel nieruchomości został poinformowany

⁵ Wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2024 r., III FSK 596/23, LEX nr 3735616.

o tych nieprawidłowościach poprzez umieszczenie naklejki na pojemnikach, to doszło do skutecznego powiadomienia, co uzasadniało oddalenie skargi.

3.

Przedstawione stanowisko NSA w zakresie, w jakim odnosi się do możliwości powiadomienia właściciela nieruchomości o niewywiązaniu się z obowiązku segregacji za pomocą naklejki na pojemniku na odpady, nie zasługuje na aprobatę. Ze względu na treść art. 6 ka u.u.p.c.g. wskazane wyżej powiadomienie ma zasadnicze znaczenie dla ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W przepisie tym wskazano, że właściciele nieruchomości w razie nieprzestrzegania zasad dotyczących segregacji odpadów są narażeni na zastosowanie wobec nich stawki podwyższonej (sankcyjnej), której wysokość wynosi od dwukrotności do czterokrotności stawki podstawowej⁶. Mając na uwadze konsekwencje niedopełnienia obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, niezwykle istotne jest, aby informację o niewłaściwej segregacji zainteresowane podmioty otrzymały w odpowiedniej formie i czasie, tak aby móc właściwie bronić swoich praw.

W pierwszej kolejności należałoby przedstawić i krótko omówić poszczególne elementy postępowania w sprawie określenia podwyższonej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Kwestia ta ma kluczowe znaczenie dla dalszych rozstrzygnięć. Niezrealizowanie przez właściciela nieruchomości obowiązku wyrażonego w 6ka u.u.c.p.g. implikuje wszczęcie postępowania w przedmiocie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi⁷. Zgodnie z treścią przywołanego przepisu w sytuacji niewywiązania się przez właściciela nieruchomości z obowiązku selektywnego zbierania odpadów podmiot upoważniony do

⁶ B. Namieciński, *Zadania gminy w zakresie opłaty z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2023, nr 1, s. 105–106.

⁷ B. Namieciński, *Glosa aprobująca do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2023 r., sygn. akt III FSK 1475/22*, „Studia Prawnoustrojowe” 2023, nr 62, s. 550.

ich odbioru przyjmuje je jako odpady niesegregowane, a następnie informuje o zaistniałej sytuacji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, a także właściciela nieruchomości⁸. Warto odnotować, iż powiadomienie przez podmiot odbierający odpady jest warunkiem koniecznym do wszczęcia procedury podatkowej w zakresie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ustawodawca jednoznacznie określił w przepisach u.u.c.p.g. zobowiązanie podmiotu odbierającego odpady do poinformowania zarówno organu, jak i właściciela nieruchomości o przypadku nie-realizowania obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych i przyjęciu ich jako zmieszane. Istotnym dla wszczęcia i prowadzenia przedmiotowego postępowania jest fakt, iż wszystkie powyższe przesłanki (niedopełnienie obowiązku segregacji, odebranie odpadów jako zmieszanych, powiadomienie wójta oraz właściciela nieruchomości) powinny być spełnione łącznie⁹.

Na podstawie ww. powiadomienia wójt, burmistrz lub prezydent miasta wszczyna postępowanie w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ważnym jest, że w wyniku przeprowadzonego postępowania istnieje możliwość ustalenia podwyższonej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo za miesiąc (miesiące), w których nie dopełniono obowiązku selektywnego zbierania odpadów, albo, co wskazano w literaturze, w szczególnych sytuacjach również za cały rok¹⁰. Mechanizm wskazany w art. 6ka u.u.c.p.g. stanowi konsekwencje niedopełnienia przez właściciela nieruchomości obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 3 u.u.c.p.g., zgodnie z którym właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez zbieranie w sposób selektywny powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych¹¹.

⁸ D. Danecka, W. Radecki, *Komentarz do art. 6 (ka)* [w:] D. Danecka, W. Radecki (red.), *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 301–303.

⁹ Wyrok NSA z dnia 28 października 2022 r., III FSK 807/22, LEX nr 3445922.

¹⁰ D. Danecka, W. Radecki, *Komentarz do art. 6(ka) ...*, s. 283–290 oraz 301–302.

¹¹ M. Budziarek, *Komentarz do art. 5* [w:] A. Szymczak, M. Budziarek, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 115–125.

Po drugie należy zwrócić uwagę na charakter prawny powiadomienia o niedopełnieniu obowiązku segregacji. Warunkiem koniecznym do wszczęcia postępowania na podstawie art. 6ka ust. 2 u.u.c.p.g. jest powiadomienie przez podmiot dokonujący wywóz odpadów o niedopełnieniu obowiązku selektywnego ich zbierania przez właściciela nieruchomości¹². Zatem analizowane powiadomienie stanowi istotny element systemu gospodarowania odpadami komunalnymi¹³. Brak powiadomienia uniemożliwia podjęcia działań określonych w u.u.c.p.g. Koncentrując się natomiast na funkcji i charakterze powiadomienia, należy zwrócić uwagę, że przede wszystkim pełni ono funkcję informacyjną-prewencyjną¹⁴. Tym samym przedsiębiorstwo odbierające odpady z jednej strony informuje właściciela nieruchomości o stwierdzonym braku segregacji, a z drugiej także o konieczności realizacji obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 3 u.u.c.p.g. Powiadomienie o niesegregowaniu odpadów nie wywołuje bezpośrednich skutków prawnych, takich jak np. nałożenie kary, lecz ma na celu nakłonienie właściciela nieruchomości do działania zgodnie z przepisami prawa. Złożone zawiadomienie implikuje możliwość eliminacji podobnych uchybień w przyszłości przez właściciela nieruchomości¹⁵, jak i również przez sam organ decydujący o wszczęciu postępowania w sprawie ustalenia wysokości opłaty. Głównym celem powiadomienia o naruszeniu obowiązku segregacji odpadów komunalnych jest zatem zapobieganie dalszemu naruszaniu tego obowiązku przez właściciela nieruchomości.

Po trzecie należy zwrócić uwagę na pewną niekonsekwencję po stronie ustawodawcy. Powyżej podkreślono już, że w przepisach u.u.p.c.g. wskazano, że skuteczne powiadomienie właściciela nieruchomości o niedopełnieniu obowiązku segregacji jest warunkiem koniecznym dla wymierzenia opłaty za gospodarowanie odpadami według stawki

¹² Wyrok NSA z dnia 28 października 2022 r., III FSK 807/22, LEX nr 3445922, a także wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 stycznia 2023 r., I SA/Gd 1272/22, LEX nr 3477738.

¹³ Wyrok NSA z dnia 28 października 2022 r., III FSK 803/22, LEX nr 3445969.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 28 października 2022 r., III FSK 804/22, LEX nr 3445958.

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 28 października 2022 r., III FSK 806/22, LEX nr 3445941.

podwyższonej. Niemniej warto przypomnieć, że ustawodawca nie wskazał, jaką formę ma mieć takie zawiadomienie. Judykatura stoi na stanowisku, że obowiązek dokonania powiadomienia powinien zostać zrealizowany niezwłocznie po stwierdzeniu faktu naruszenia obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych i przyjęciu ich jako niesegregowanych¹⁶. Dlatego też analizowane zawiadomienie musi dojść do skutku jeszcze przed wszczęciem faktycznego postępowania przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta. W orzecznictwie podkreśla się również, że biorąc pod uwagę jego rolę, należy przyjąć, że powiadomienia powinny być dokonane w sposób, który pozwala na weryfikację wypełnienia tego warunku przez organ administracji podatkowej¹⁷. Tym samym stanowi to rzetelną podstawę do wszczęcia postępowania w przedmiocie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które kończy się wydaniem decyzji określającej wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi według stawki opłaty podwyższonej¹⁸.

Rozstrzygając o formie zawiadomienia, konieczne jest podkreślenie, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie stanowi tylko zapłaty za świadczenie usług¹⁹, lecz jest to szczególnego rodzaju danina publiczna²⁰. W konsekwencji w postępowaniu w sprawie określenia opłaty podwyższonej organ gminny zobowiązany jest przestrzegać wszystkich zasad związanych z prowadzeniem postępowania podatkowego²¹. Mając na uwadze powyższe, w zakresie postępowania w sprawie wymierzenia

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 28 października 2022 r., III FSK 805/22, LEX nr 3445977, a także wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 stycznia 2023 r., I SA/Gd 1272/22, LEX nr 3477738.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 28 października 2022 r., III FSK 804/22, LEX nr 3445958; wyrok NSA z dnia 8 lutego 2023 r., III FSK 730/22, LEX nr 3575989.

¹⁸ M. Budziarek, *Komentarz do art. 6 ka...*, s. 227–228; B. Namieciński, *Glosa aprobująca ...*, s. 550.

¹⁹ A. Barczak, E. Kowalewska, *Opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Acta Iuris Stetinensis” 2014, nr 8, s. 41.

²⁰ P. Mańczyk, *Status prawny organów gminy i jego wpływ na zakres, formy i instrumenty lokalnego władztwa daninowego*, Szczecin 2018, s. 177.

²¹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 marca 2024 r., I SA/Wr 558/23, LEX nr 3700733.

tej opłaty zastosowanie znajdują przepisy Ordynacji podatkowej²². W szczególności w tym zakresie determinujące znaczenie będzie miała zasada pisemności, wyrażona w art. 126 Ordynacji podatkowej. Zgodnie z treścią tego przepisu sprawy podatkowe załatwiane są na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej²³. W doktrynie wskazuje się, że to właśnie w interesie pewności i jawności stosunków prawnych stosuje się tę zasadę. Zastosowanie wyjątku od zasady jest natomiast możliwe, gdy będzie za tym przemawiał interes strony i szczególny przepis ustawy będzie na to zezwalał²⁴. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że zasada pisemności dotyczy wszystkich czynności postępowania²⁵. W konsekwencji implikuje ona dla organu podatkowego obowiązek załatwiania sprawy w formie pisemnej, przy czym nie odnosi się to tylko do czynności kończącej postępowanie, tj. do wydania decyzji, ale również do wszystkich istotnych czynności w toku załatwienia sprawy²⁶. Dlatego też zawiadomienie właściciela nieruchomości o niedopełnieniu obowiązku segregacji przez podmiot odbierający odpady jako warunek konieczny do rozpoczęcia i prowadzenie dalszego postępowania podatkowego wymaga zachowania formy pisemnej.

Wysoce wątpliwe wydaje się, że zachowanie formy pisemnej następuje poprzez naklejenie nalepki na pojemniki/worki do segregacji odpadów. Ideą zasady pisemności jest po pierwsze to, aby wszelkie zdarzenia procesu zostały należycie udokumentowane, a po drugie, aby podatnik o tych zdarzeniach został należycie poinformowany. Podobne stanowisko przyjęto w dominującej linii orzeczniczej sądów administracyjnych,

²² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm., dalej: Ordynacja podatkowa.

²³ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 lutego 2024 r., I SA/GI 901/23, LEX nr 3688922.

²⁴ J. Małecki, *Postępowanie podatkowe w świetle Ordynacji podatkowej* [w:] A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2013, s. 412.

²⁵ Zob. np. A. Mariański, *Komentarz do art. 126* [w:] A. Mariański (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis (el.); A. Kabat, *Komentarz do art. 126* [w:] S. Babiarczyk, B. Dauter, W. Gurba, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, A. Olesińska, J. Rudowski, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2024, LEX (el.).

²⁶ I. Nowak, *Udostępnienie akt sprawy podatkowej, cz. I*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2017, nr 4, s. 17–21.

z którą glosowane orzeczenie jest niezgodne²⁷. W omawianym zakresie należałoby zgodzić się ze stanowiskiem, że nie ma podstaw twierdzenie, że obowiązek poinformowania właściciela nieruchomości o odbiorze odpadów zmieszanych wynikający z art. 6ka ust. 1 u.c.p.g. zostaje spełniony poprzez naklejki informacyjnej na pojemnikach o wadliwej segregacji²⁸. Powiadomienie to jako faktyczna podstawą prowadzenia postępowania podatkowego powinno spełniać przynajmniej minimalne standardy formalne wynikające z procedury podatkowej. Oczywiście nie oznacza to, że podmiot odbierający odpady nie może w ogóle korzystać z tego rodzaju nalepek, powinien jednak używać ich akcesoryjnie, dodatkowo, a nie zamiast powiadomienia w formie pisemnej. W orzecznictwie dopuszczono bowiem możliwość poinformowania właściciela nieruchomości o niedopełnieniu selektywnej zbiórki odpadów poprzez pisemnie powiadomianie zarządcy danego budynku oraz jednocześnie naklejenie na pojemniku, w którym znajdowały się niewłaściwie posortowane odpady naklejki w kolorze czerwonym o treści „Zła segregacja”²⁹.

4.

Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi szczególnego rodzaju daninę publiczną o charakterze niepodatkowym. W przypadku niedopełnienia obowiązku segregacji przez właściciela nieruchomości wymierzana mu jest opłata według sankcyjnej stawki. Przed wszczęciem postępowania podatkowego w tym zakresie konieczne jest jednak zawiadomienie właściciela nieruchomości oraz wójta o niewłaściwej segregacji. Zawiadomienia dokonuje podmiot odbierający te odpady. W praktyce administracyjnej pojawiły się natomiast przypadki, że podmiot odbierający odpady próbuje dokonać powiadomienia właściciela nieruchomości

²⁷ Zob. np. wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2023 r., III FSK 1474/22, LEX nr 3588795; wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2023 r., III FSK 1523/22, LEX nr 3588784; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 marca 2024 r., I SA/Wr 557/23, LEX nr 3705900.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2023 r., III FSK 1496/22, LEX nr 3636673.

²⁹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 stycznia 2024 r., I SA/Wr 329/23, LEX nr 3669430.

o niewłaściwej segregacji poprzez naklejenie na pojemnik nalepki z napisem „Zła segregacja...”. Należy podkreślić, że żaden z przepisów ustawowych nie wskazuje, że czynność ta jest formą skutecznego powiadomienia. W przepisach u.u.c.p.g. nie wskazano, jaką formę powinno zawierać to zawiadomienie, niemniej stosując przepisy właściwe dla postępowania podatkowego, należy wskazać, że zawiadomienie to powinno odpowiadać zasadzie pisemności, o której mowa w art. 126 Ordynacji podatkowej.

Mając na uwadze powyższe, przyjęta przez NSA teza, że umieszczenie nalepki na pojemniku w odpowiednim kolorze wypełnia czynność powiadomienia właściciela nieruchomości o niedopełnieniu obowiązku segregacji, nie zasługuje na aprobatę. Stanowisko NSA wyrażone w wyroku z dnia 11 października 2024 r. nie zostało należycie uzasadnione, ponadto jest sprzeczne z dominującą linią orzeczniczą. Ustawowym obowiązkiem podmiotu odbierającego odpady komunalne jest powiadomienie właściciela nieruchomości i organu podatkowego. Opierając się na podstawie tego powiadomienia, organ wszczyna postępowanie podatkowe. Dlatego też powiadomienie kierowane przez podmiot odbierający odpady komunalne winno co do formy odpowiadać wymogom wynikającym z obowiązującej w postępowaniu podatkowym zasady pisemności. Skoro bowiem powiadomienie może być faktyczną podstawą prowadzenia postępowania podatkowego, to powinno spełniać przynajmniej minimalne standardy formalne wynikające z procedury podatkowej. W przedmiotowej sprawie NSA powinien zatem uchylić zaskarżony wyrok, a także poprzedzając go decyzję SKO ze względu na niespełnienie jednej z przesłanek ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi według stawki podwyższonej, tj. prawidłowego (pod względem formalnym) powiadomienia właściciela nieruchomości o niedopełnieniu obowiązku segregacji odpadów.

Należy zwrócić uwagę, że glosowany wyrok w nieuzasadniony sposób przełamuje dotychczasową, dominującą linię orzeczniczą w tytułowym zakresie. Jednym z podstawowych zadań realizowanych przez NSA jest bowiem zapewnienie jednolitości orzecznictwa w sprawach sądowno-administracyjnych, tym samym uchwała taka miałyby na celu wyjaśnienie

przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych³⁰. Dlatego też *de lege ferenda* należałoby postulować o podjęcie uchwały przez ten NSA, mającej moc zasady prawa, zgodnie z którą powiadomienie właściciela nieruchomości o niedopełnieniu obowiązku segregacji odpadów powinno mieć formę pisemną, a ewentualne naklejenie nalepki ma jedynie charakter ostrzegawczy i nie wypełnia czynności powiadomienia. Wskazana uchwała pozwoliłaby na wyeliminowanie istotnych rozbieżności w orzecznictwie.

Bibliografia:

- Barczak A., Kowalewska E., *Opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Acta Iuris Stetinensis” 2014, nr 8, s. 27–45.
- Budziarek M., *Komentarz do art. 5 [w:] A. Szymczak, M. Budziarek, Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Budziarek M., *Komentarz do art. 6 ka [w:] A. Szymczak, M. Budziarek, Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Danecka D., Radecki W., *Art. 6(ka) [w:] D. Danecka, W. Radecki, Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
- Gnych-Pietrzak W., Namieciński B., *Oznaczenie inkasenta poprzez cechy indywidualne – glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 października 2020 roku, sygn. akt I SA/Gd 744/20*, „Acta Iuris Stetinensis” 2022, nr 4, s. 213–222.
- Kabat A., *Komentarz do art. 126 [w:] S. Babiarz, B. Dauter, W. Gurba, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, A. Olesińska, J. Rudowski, Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2024, LEX (el.).
- Małecki J., *Postępowanie podatkowe w świetle Ordynacji podatkowej [w:] A. Gomułowicz, Małecki J., Podatki i prawo podatkowe*, LexisNexis, Warszawa 2013.

³⁰ W. Gnych-Pietrzak, B. Namieciński, *Oznaczenie inkasenta poprzez cechy indywidualne – glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 października 2020 roku, sygn. akt I SA/Gd 744/20*, „Acta Iuris Stetinensis” 2022, nr 4, s. 220–221.

- Mańczyk P., *Status prawny organów gminy i jego wpływ na zakres, formy i instrumenty lokalnego władztwa daninowego*, Uniwersytet Szczeciński. Wydział Prawa i Administracji, Szczecin 2018.
- Mariański A., *Komentarz do art. 126 [w:] A. Mariański (red.), Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis (el.).
- Namieciński B., *Glosa aprobująca do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2023 r., sygn. akt III FSK 1475/22*, „Studia Prawnoustrojowe” 2023, nr 62, s. 547–555.
- Namieciński B., *Zadania gminy w zakresie opłaty z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2023, nr 1, s. 95–117.
- Nowak I., *Udostępnienie akt sprawy podatkowej, cz. I*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2017, nr 4, s. 17–21.