



Sygn. akt IV CSK 69/06

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 maja 2006 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Marian Kocon (przewodniczący)
SSN Maria Grzelka (sprawozdawca)
SSN Zbigniew Strus

Protokolant Bogumiła Gruszka

w sprawie z powództwa Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej w T.
przeciwko Gminie W.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej
w dniu 31 maja 2006 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 28 września 2005 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania pozostawiając temu
Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Powód domagał się od pozwanej zapłaty kwoty 3.190,716,- zł i 1.311.411,- złotych z tytułu nieprzekazanych w latach 2000 i 2001 wpłat i odsetek na wojewódzki fundusz ochrony środowiska. Twierdził, że podstawą obliczenia nadwyżek dochodu pozwanej z Gminnego funduszu ochrony środowiska podlegających przekazaniu powinny być dochody pozwanej odpowiednio z lat 1999 i 2000. Pozwana wnosiła o oddalenie powództwa i zarzuciła, że za lata 2000 i 2001 przekazała do wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska nie tylko całość należnych wpłat, stosownie do dochodów uzyskanych w latach 2000 i 2001, ale, że w związku z odprowadzaniem tych wpłat początkowo w formie zaliczek, których suma okazała się wyższa od stwierdzonych ostatecznie nadwyżek jej dochodów, uprawniona jest do żądania zwrotu nadpłaty. Spór pomiędzy stronami wynikł z różnej interpretacji art. 87„d” ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1994 r. nr 49, poz. 196 ze zm.).

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny oddalił apelację powoda od wyroku Sądu Okręgowego w T. oddalającego powództwo. Podzielił stanowisko Sądu pierwszej instancji, że przy obliczaniu wysokości nadwyżki, zgodnie z art. 87„d” w/w ustawy, należy porównywać bieżące dochody gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska ze średnią krajową takich dochodów osiągniętą w roku poprzednim i ogłoszoną przez właściwego ministra w terminie do końca I kwartału roku następnego, a nie dochody uzyskane w tym samym roku, za który ogłoszona została średnia krajowa. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, zarówno obowiązek odprowadzania nadwyżek jak i stosowanie się do ustawowych kryteriów stwierdzenia, że nadwyżka powstała może się odnosić do okresu od dnia 1 stycznia 2000 r. Sprawia to, że dopiero po upływie roku 2000 możliwa stała się pierwsza ocena jakie wpływy gmina osiągnęła z tytułu wpłat na lokalny fundusz ochrony środowiska oraz, czy i w jakiej wysokości wpływy te przekraczały średnią krajową z roku poprzedniego, przy czym rok 2000 był zarówno pierwszym rokiem, za który dochody podlegały porównaniu, jak i rokiem, w którym należało odprowadzać

nadwyżki. Wykładnia, zgodnie z którą w roku 2000 należałoby przekazywać nadwyżki wynikłe z porównania dochodów gminy w roku 1999 ze średnią krajową z roku 1999 prowadziłaby do nieuzasadnionego nadania art. 87„d” w/w ustawy mocy retroaktywnej, ponieważ obowiązek odprowadzania nadwyżek według ustawowo sformułowanych zasad istniał dopiero od dnia wejścia w życie ustawy i nie mógł sięgać okresu wcześniejszego. Występująca w pierwszym roku obowiązywania ustawy, a wynikająca z art. 87„d” ust. 3, trudność w realizacji art. 87„d”, według przyjętej w zaskarżonym wyroku wykładni, nie mogła – zdaniem Sądu Apelacyjnego - wpłynąć na zmianę tej wykładni, podobnie jak nie podlegały uwzględnieniu odmienne wnioski nasuwające się z treści urzędowych formularzy dla celów statystycznych ani odmienne wyjaśnienia zawarte w piśmie Ministerstwa Środowiska, na które powoływał się powód.

W skardze kasacyjnej powód zarzucił naruszenie prawa materialnego – art. 87„d” ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz art. 404 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. nr 62, poz. 627 ze zm.) przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, względnie brak wykładni w/w przepisów, polegające na nieuwzględnieniu, że począwszy od 2000 roku gminy miały obowiązek przekazywania nadwyżek a nie ich naliczania oraz, że ustawodawca nie przewidział możliwości nadpłaty nadwyżek, a ponadto, na przyjęciu, że w art. 87„d” chodzi o porównanie dochodów bieżących ze średnią krajową z roku poprzedniego podczas gdy w wymienionym przepisie chodzi o porównanie dochodów ze średnią krajową z tego samego roku, co potwierdza wyraźne brzmienie obecnie obowiązującej ustawy – Prawo ochrony środowiska. Ponadto skarżący zarzucił błędną wykładnię rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2000 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych ...(-) (Dz. U. z 2001 r. Nr 1, poz. 2) oraz naruszenie przepisów postępowania – art. 328 § 2 w zw. z art. 391 k.p.c. i art. 233 § 1 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. Wnosił o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz poprzedzającego wyroku Sądu Okręgowego w T. z dnia 3 lutego 2005 r. i uwzględnienie powództwa lub o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zamiarem ustawodawcy wyrażonym w art. 87„d” ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jedn. Dz. U. 1994, Nr 49, poz. 196 ze zm.) obowiązującym od dnia 1 stycznia 2000 r. a wprowadzonym przez art. 36 pkt 23 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1115 ze zm.) był bardziej racjonalny, z punktu widzenia interesu publicznego podział środków finansowych z tytułu opłat i kar za naruszenie środowiska naturalnego. Chodziło o to, aby także gminy, na terenie których nie są zlokalizowane obiekty będące źródłem zanieczyszczania środowiska mogły ze środków tych korzystać w sytuacji, gdy także były dotknięte skutkami naruszeń środowiska. W tym celu ustawodawca zdecydował się ograniczyć częściowo samodzielność finansową gmin, w których wpływy związane z ochroną środowiska były wyższe w porównaniu ze średnią krajową tych dochodów w skali rocznej, przez wprowadzenie obowiązku odprowadzania nadwyżek do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska. Tego też, tj. obowiązku dokonywania wpłat na wojewódzki fundusz ochrony środowiska, dotyczył art. 87„d” ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. Przepis ten wszedł w życie w dniu 1 stycznia 2000 r. po ponad rocznym okresie *vacatio legis*. Zważywszy, że zawierał określenie „których dochody są wyższe” należało przyjąć, że wpłaty dotyczyły tych gmin, które w dniu 1 stycznia 2000 r. miały roczne dochody funduszy ochrony środowiska wyższe niż średnia krajowa, oraz, że pierwszym rokiem, w którym miał być realizowany obowiązek dokonywania wpłat był rok 2000. Potwierdzeniem tego ostatniego był art. 87„d” ust. 3 ustawy, w którym przewidziano ratałne uiszczanie wpłat do końca miesiąca po upływie każdego kwartału bez wskazania, że pierwszym rokiem sukcesywnego odprowadzania przedmiotowych nadwyżek ma być dopiero rok 2001. Tak też powszechnie odczytały swój obowiązek gminy co wynika z uzasadnienia skarg konstytucyjnych czterech Rad Gmin, które wystąpiły o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją artykułu 87„d” w/w ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. i powołały się m. in. na argument, że odnośnie do roku 2000 zostały zaskoczone obowiązkiem dokonywania wpłat. Trybunał Konstytucyjny, po rozpoznaniu skarg, w wyroku z dnia 7 czerwca 2001 r. K 20/00 (OTK 2001 nr 5, poz. 119) stwierdzającym zgodność wymienionego przepisu z art.

2, 7 i 167 Konstytucji RP stosunkowo wiele uwagi poświęcił kwestii dopuszczalności ustanowienia norm prawnych, w wyniku których wpłaty na rzecz wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska miały być realizowane poczynając właśnie od 2000 roku. W rozpoznawanej sprawie także pozwana dała dowód takiego rozumienia art. 87 „d” przekazując powodowi w 2000 roku określone wpłaty. Późniejsze tłumaczenie pozwanej, że w 2000 roku dokonywała wpłat z tytułu nadwyżek dochodów gminnego funduszu ochrony środowiska jedynie zaliczkowo, podczas gdy ostateczna wysokość tych wpłat miała się okazać dopiero po upływie 2000 roku, nie znajduje usprawiedliwienia. Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. nie przewidywała wpłacania zaliczek, zaś określenie „są” zawarte w art. 87 „d” ust. 1 tej ustawy w powiązaniu z datą wejścia w życie ustawy i brakiem jakiejkolwiek regulacji co do ewentualnych nadpłat, które w systemie zaliczkowym musiałyby wchodzić w grę, nie pozostawiają wątpliwości, że w 2000 roku należało przekazywać do Wojewódzkiego Funduszu Środowiska wpłaty odpowiadające nadwyżkom istniejącym w dniu 1 stycznia 2000 r. Jest oczywiste, że nadwyżki te musiały się dać ustalić, a było to możliwe jedynie przez porównanie średniej krajowej w z roku 1999 z dochodem pozwanej w 1999 roku. Ten sposób obliczenia nadwyżki nie dotyczył zagadnienia mocy wstecznej ustawy. Należy powtórzyć, że art. 87 „d” ustawy normował kwestię przekazywania od 2000 roku nadwyżek a nie obliczenia nadwyżki za 2000 r. Przekazywanie obowiązywało wyłącznie na przyszłość i w niczym nie zmieniała tego kwestia sposobu obliczenia wysokości wpłat. Przyjęte przez ustawodawcę w tym zakresie kryterium obejmowało zdarzenia faktyczne, które, jako zaistniałe w przeszłości, z natury rzeczy nie mogły podlegać jakimkolwiek unormowaniu, mogły natomiast być wykorzystane jako wskaźnik określający rozmiary nowowprowadzonego obowiązku.

Z powyższego wynika, że zarówno gramatyczna jak i funkcjonalna wykładnia art. 87 „d” ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska nakazywały przyjęcie, iż obowiązek pozwanej przekazywania wpłat powodowi dotyczył w roku 2000 nadwyżki dochodów funduszu ochrony środowiska istniejących w dniu 1 stycznia 2000 r., a w roku 2001 - nadwyżki wpływów istniejących w dniu 1 stycznia 2001 r. Nadwyżki te należało obliczyć przez porównanie dochodów gminnego funduszu ochrony środowiska u pozwanej

uzyskanych w 1999 roku ze średnią krajową za 1999 rok i odpowiednio - dochodów uzyskanych w 2000 roku ze średnią krajową za 2000 rok. Rację miał więc Minister Ochrony Środowiska, gdy w odpowiedzi na zapytanie powoda odnośnie do interpretacji art. 87„d” wyjaśnił w piśmie z dnia 11 kwietnia 2002 r. wolę i rację ustawodawcy. Potwierdzeniem racjonalności ustawodawcy w powyższym zakresie były też urzędowe formularze dla celów statystycznych, w których odpowiednie rubryki wskazywały na posługiwanie się danymi odnośnie do dochodów gmin z roku poprzedzającego w stosunku do roku, w którym następowało odprowadzanie nadwyżek.

Można dodać, że z logicznego punktu widzenia porównanie dwóch wielkości w celu ustalenia, czy w określonej dacie występuje różnica, z natury rzeczy wymaga przyjęcia dla obydwu wielkości takich samych okresów. Skoro jednym z kryteriów w rozpoznawanej sprawie miała być przeciętna krajowa sumy dochodów z roku 1999 i odpowiednio z roku 2000, to płaszczyzną porównawczą mogła być tylko roczna suma dochodów u pozwanej w roku 1999 i 2000. Argumentów przeciwnych nie dostarcza użycie w art. 87„d” określeń „rok poprzedni” i „rok następny”. Przeciwwstawienie sobie w/w/ dwóch następujących po sobie lat dotyczyło terminu ogłoszenia średniej krajowej i okresu, za który tę średnią obliczono, natomiast, dochody stanowiące podstawę obliczenia nadwyżki u pozwanej obejmowały ten sam rok, za który obliczono średnią krajową. Tak samo – tym razem w sposób nie budzący już wątpliwości interpretacyjnych - problematykę powyższą reguluje art. 404 obecnie obowiązującej ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Z przedstawionych względów Sąd Najwyższy uznał, że powód zasadnie zarzucił w skardze kasacyjnej naruszenie art. 87„d” ustawy z dnia 31maja 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska. W związku z tym, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji przesądzając o wykładni wymienionego przepisu, nie rozważając natomiast kwestii wysokości dochodzonych przez powoda kwot.

Nie były zasadne pozostałe zarzuty skarżącego. Nie wpływało to jednak na ocenę skargi kasacyjnej jako usprawiedliwionej z innych przyczyn.