

I SA/OI 761/13 - Wyrok

Data orzeczenia	2013-12-19
Data wpływu	2013-11-18
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
Sędziowie	Andrzej Błęsiński /przewodniczący/ Wiesława Pierechod Zofia Skrzynecka /sprawozdawca/
Symbol z opisem	6116 Podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbową oraz inne podatki i opłaty
Hasła tematyczne	Odpady
Skarżony organ	Samorządowe Kolegium Odwoławcze
Treść wyniku	Uchyłono zaskarżoną decyzję
Powołane przepisy	Dz.U. 2012 nr 0 poz 391; art. 2 ust. 1 pkt 4, art. 2 ust. 3, art. 5 ust. 1, art. 6h, art. 6k ust. 3, art. 6m ust. 1 i ust. 2, art. 6o, art. 6q,; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity Dz.U. 2003 nr 119 poz 1116; art. 1.ust.1, art.1 ust.3, art. 18 ust. 1 , art. 27 ust. 1 i ust. 2,; Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych - tekst jednolity Dz.U. 2012 nr 0 poz 749; art. 122, art. 187 § 1, art. 210 § 1 pkt 6; Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa - tekst jednolity.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w składzie następującym: Przewodniczący sędzia WSA Andrzej Błęsiński, Sędziowie sędzia WSA Wiesława Pierechod, sędzia WSA Zofia Skrzynecka (sprawozdawca), Protokolant Sekretarz sądowy Monika Rząp, po rozpoznaniu w Olsztynie na rozprawie w dniu 19 grudnia 2013r. sprawy ze skarg Spółdzielni Mieszkaniowej A i Prokuratora Rejonowego na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia "[...]" nr "[...]" w przedmiocie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi I. uchyla zaskarżoną decyzję; II. określa , że zaskarżona decyzja nie może być wykonywana ; III. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego na rzecz skarżącej kwotę 1000 (jeden tysiąc) złotych tytułem zwrotu części kosztów postępowania sądowego .

Uzasadnienie

Zaskarżoną decyzją z dnia "[...]" Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło w całości 36 decyzji wydanych w dniu "[...]" przez Zarząd Związku Gmin A w O. w przedmiocie określenia Spółdzielni Mieszkaniowej B w I. opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi dotyczących 36 nieruchomości położonych w I. przy ulicach: "[...]", "[...]", "[...]", "[...]", "[...]", "[...]", "[...]" oraz "[...]", i określiło wysokość tych opłat w okresie od dnia 1 lipca 2013 r. w łącznej kwocie dotyczącej wszystkich ww. nieruchomości w wysokości 15.394 zł miesięcznie.

W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia Samorządowe Kolegium Odwoławcze powołało art. 6q ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U z 2012 r., poz.391 i poz.951 oraz z 2013r., poz.21 i poz.88), zwanej dalej jako "U.c.p.g.", zgodnie z którym w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (j.t. Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.), z tym, że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta. Jak wskazał organ odwoławczy, nowelizacja U.c.p.g. dokonana mocą ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 157, poz. 897) wywołała kontrowersje w zakresie stosowania wprowadzonych nią przepisów prawa. Kontrowersje te dotyczą m.in. roli spółdzielni mieszkaniowej w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Odnosząc się zatem do zasadniczej kwestii spornej w sprawie, tj. podmiotu zobowiązanego do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, organ odwoławczy wskazał na brzmienie art. 6h i art. 6m ust. 1 U.c.p.g., w świetle których ww. opłaty ponoszą właściciele

nieruchomości, którzy są obowiązani złożyć do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych. W przypadku zaś zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi lub określonej w deklaracji ilości odpadów komunalnych powstałych na danej nieruchomości właściciel nieruchomości jest, stosownie do art. 6m ust. 2 U.c.p.g., obowiązany złożyć nową deklarację w terminie 14 dni od dnia nastąpienia zmiany.

Organ odwoławczy podkreślił również, że U.c.p.g. zawiera w art. 2 ust. 1 pkt 4 definicję właściciela nieruchomości, przez które to pojęcie rozumie się także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością. Jak podkreślił organ, pojęcie to nie odnosi się zatem do prawa własności w rozumieniu prawa cywilnego; przy czym organ zauważył, że nie uległo ono większym zmianom od początku obowiązywania ustawy, a spółdzielnie mieszkaniowe przed dniem 1 lipca 2013 r. nie kwestionowały posiadania statusu "właściciela nieruchomości". W ocenie Kolegium, spółdzielnie mieszkaniowe mają status właściciela nieruchomości w znaczeniu nadanym w art. 2 ust. 1 pkt 4 U.c.p.g.. Z uwagi zaś na to, że w budynkach spółdzielni lokatorzy mogą dysponować różnymi tytułami prawnymi do lokalu, przyznany spółdzielni mieszkaniowej status właściciela nieruchomości w rozumieniu U.c.p.g. może wynikać z różnych okoliczności. Organ zaznaczył przy tym, że podmioty korzystające z lokalu na podstawie różnych tytułów (np. członek spółdzielni posiadający spółdzielcze lokatorskie albo własnościowe prawo do lokalu, czy nawet najemca lokalu) nie mają w praktyce możliwości wykonywania obowiązków właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 5 ust. 1 U.c.p.g. Organ podkreślił również, że U.c.p.g. nie określa obowiązków wytwórców odpadów, lecz właścicieli nieruchomości.

Zdaniem Kolegium, przepis art. 2 ust. 3 U.c.p.g. odnosi się do szczególnego przypadku, jakim jest nieruchomość zabudowana budynkami wielolokalowymi, w którym ustanowiono odrębną własność lokali – wówczas obowiązki właściciela nieruchomości obciążają zarząd nieruchomością wspólną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (j.t. Dz.U. z 2000 r., Nr 80, poz. 903 ze zm.) dalej "u.w.l.", lub właścicieli lokali, jeżeli zarząd nie został wybrany. W ocenie organu, przepis ten ma zastosowanie również do spółdzielni mieszkaniowych. Stosownie bowiem do treści art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (j.t. Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.), dalej powoływanej także jako "u.s.m.", zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni jest wykonywany przez spółdzielnię jak zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali, choćby właściciele lokali nie byli członkami spółdzielni, z zastrzeżeniem art. 241 i art. 26. Artykuł 241 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych stanowi, iż większość właścicieli lokali w budynku lub w budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości, obliczana według wielkości udziałów w nieruchomości, może podjąć uchwałę, że w zakresie ich praw i obowiązków oraz zarządu nieruchomością wspólną będą miały zastosowanie przepisy ustawy o własności lokali. Na podstawie zaś art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali właściciele mogą powierzyć zarząd nieruchomością wspólną innemu podmiotowi. Jednakże, jak podkreślił organ, przywołane powyżej unormowania nie miały zastosowania w niniejszej sprawie, bowiem Spółdzielnia nie wskazała, aby zarząd nieruchomością wspólną został powierzony innemu podmiotowi.

W tym stanie rzeczy Kolegium przyjęło, że obowiązek złożenia deklaracji obciąża stronę jako spółdzielnię mieszkaniową, która posiada status właściciela wynikający z art. 2 ust. 1 pkt 4 lub art. 2 ust. 3 U.c.p.g.

Odnosząc się natomiast do kwestii, czy w przypadku Spółdzielni, która jest właścicielem

kilkudziesięciu nieruchomości, opłata powinna być określona odrębnie w stosunku do każdej nieruchomości, czy też decyzja określająca wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinna obejmować pełną wysokość opłaty dotyczącą wszystkich tych nieruchomości, organ odwoławczy przychylił się do drugiego z tych stanowisk. Jak wskazał, decyzja określająca wysokość opłaty ma charakter deklaratoryjny i powinna ona określać wysokość opłaty (jako zobowiązania) w całości. W związku z tym organ II instancji, przeciwnie do rozstrzygnięcia organu I instancji, określił wysokość należnej opłaty, uwzględniając wszystkie nieruchomości, których właścicielem w rozumieniu U.c.p.g. jest Spółdzielnia. Jako bezpodstawne ocenił również rozstrzygnięcie przez organ I instancji w wydanej w trybie art. 60 U.c.p.g. decyzji o terminie i trybie uiszczenia opłaty, które to kwestie mogłyby być wskazane wyłącznie informacyjnie. Zaznaczył również, że określając wysokość opłaty, oparł się na wyjaśnieniach Spółdzielni z dnia 7 maja 2013 r. dotyczących liczby zamieszkałych osób według stanu na dzień 30 kwietnia 2013 r., niemniej, w przeciwieństwie do organu I instancji, uwzględnił liczbę osób deklarujących zbiórkę odpadów komunalnych w sposób selektywny. Wskazał przy tym, że sposób ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi został określony w uchwale Nr "[...]" Zgromadzenia Związku Gmin A w O. z dnia "[...]" w sprawie metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokości tej opłaty i stawki opłaty za pojemnik ("[...]"), jako iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość i stawki opłaty wynoszącej 9,00 zł (brutto) miesięcznie od mieszkańca; bądź też stawki opłaty wynoszącej 7,00 zł (brutto) miesięcznie od mieszkańca w przypadku, gdy odpady komunalne będą zbierane w sposób selektywny.

W złożonych do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie skargach Spółdzielnia Mieszkaniowa B w I. i Prokurator Rejonowy wniesli o uchylenie powyższej decyzji.

Spółdzielnia Mieszkaniowa B w I. powyższej decyzji zarzuciła naruszenie art. 2 ust. 3 oraz art. 2 ust. 1 pkt 4 U.c.p.g. poprzez błędne przyjęcie, iż Spółdzielnia sprawuje zarząd nieruchomością wspólną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, a co za tym idzie jest zobowiązana do składania deklaracji, o jakich mowa w art. 6m U.c.p.g., oraz, że jest właścicielem nieruchomości w rozumieniu przepisów tej ustawy.

Wskazując w uzasadnieniu skargi, że istota sporu dotyczy interpretacji pojęcia "właściciela nieruchomości" na tle przepisów U.c.p.g., Spółdzielnia podniosła, iż w świetle przepisu art. 2 ust. 3 tej ustawy przy nieruchomościach zabudowanych budynkami wielolokalowymi obowiązki przypisane przepisami ustawy do "właściciela nieruchomości" obciążają osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną w rozumieniu przepisów ustawy o własności lokali lub też właściciele lokali. Strona skarżąca podkreśliła, że nie jest zarządcą nieruchomości w rozumieniu przepisów ustawy o własności lokali. Spółdzielnie mieszkaniowe posiadają odrębną i autonomiczną regulację zarządu nieruchomościami własnymi, które zostały ujęte w art. 27 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Wskazana regulacja w sposób jednoznaczny wyłącza stosowanie do spółdzielni mieszkaniowych przepisów o zarządzie nieruchomością wspólną wynikającą z ustawy o własności lokali. Różnice pomiędzy zarządem wykonywanym przez Spółdzielnię a zarządem w rozumieniu ustawy o własności lokali zostały szczegółowo opisane w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt II OPS 2/12, w którym m.in. stwierdzono, iż "ustawodawca w art. 27 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych rozstrzygnął o wyborze spółdzielczego (nie zaś powszechnego) reżimu zarządu nieruchomością wspólną, w ramach którego spółdzielnia sprawuje zarząd taki z mocy ustawy, tak jak zarządza nieruchomościami stanowiącymi jej wyłączną własność. Wprawdzie stosownie do art. 27 ust. 1 ustawy, "w zakresie nieuregulowanym w ustawie do prawa odrębnej własności lokalu stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o własności lokali, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3" - co mogłoby ewentualnie wskazywać na poddanie omawianej sfery stosunków unormowaniom ustawy o własności lokali, jednak zakres stosowania przepisów o zarządzie nieruchomością wspólną określa nie przytoczony ustęp 1 art. 27, lecz ust. 2 tego

artykułu, rozstrzygający o bardzo wąskim stosowaniu odpowiednich dla tej materii przepisów ustawy o własności lokali".

Z powyższych względów, Spółdzielnia jako błędnie oceniła stanowisko organu odwoławczego, który – w jej opinii – bezpodstawnie utożsamiał zarząd sprawowany na zasadzie art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z zarządem nieruchomością uregulowanym w ustawie o własności lokali.

Strona skarżąca zarzuciła ponadto wewnętrzną sprzeczność twierdzeniu organu, że z uwagi na to, że w budynkach spółdzielni lokatorzy mogą dysponować różnymi tytułami prawnymi do lokalu, przyznany Spółdzielni status właściciela nieruchomości w rozumieniu U.c.p.g. może wynikać bądź z art. 2 ust. 1 pkt 4, bądź też z art. 2 ust. 3 tej ustawy. Wskazała bowiem, że w świetle tego stanowiska ma obowiązek składania deklaracji, jako współwłaściciel nieruchomości zabudowanej budynkiem, natomiast obowiązku takiego nie mają osoby, które posiadają lokale na zasadzie odrębnej własności, a które są również współwłaścicielami tej samej nieruchomości.

Odnosząc się natomiast do stwierdzenia Kolegium, iż pojęcie "właściciela nieruchomości" nie uległo większym zmianom od początku obowiązywania ustawy, a spółdzielnie mieszkaniowe przed dniem 1 lipca 2013 r. nie kwestionowały posiadania statusu "właściciela nieruchomości", strona podkreśliła, że obowiązki nałożone w poprzednim stanie prawnym ograniczały się do wyłącznie do czynności z zakresu techniczno – porządkowych, np. przyłączenie nieruchomości do kanalizacji. Nowelizacja U.c.p.g., pomimo iż nie zmieniła art. 2 ust. 1 pkt 4 i art. 2 ust. 3 tej ustawy, wprowadziła systemowe zmiany w zakresie gospodarowania odpadami, wprowadzając m.in. opłatę za gospodarowanie odpadami. Dlatego też interpretacja przepisów art. 2 U.c.p.g. nie może odbywać się w oderwaniu od zmian pozostałych przepisów tej ustawy.

Podkreślono ponadto, iż wprowadzona na mocy nowelizacji opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest należnością publicznoprawną, zaś spółdzielnie mieszkaniowe nie posiadają uprawnień w zakresie gromadzenia danych potrzebnych do złożenia deklaracji. Powyższe, w ocenie strony, potwierdza stanowisko wyrażone przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w wystąpieniu z dnia "[...]" znak "[...]". Stanowisko to znajduje również oparcie w wykładni celowościowej i systemowej przepisów U.c.p.g., która wskazuje, że spółdzielnie mieszkaniowe mogą co najwyżej spełniać rolę inkasenta opłat, ale nie ich płatnika. Prezentowane przez organ stanowisko prowadzi natomiast do wniosku, iż spółdzielnie powinny uiszczać opłatę niezależnie od tego czy osoby, którym przysługują tytuły prawne do lokali, poniosłyby ciężar tej opłaty. Tymczasem Spółdzielnia nie może prowadzić egzekucji administracyjnej wobec osób zalegających z opłatą, gdyż w tym zakresie odpowiednią decyzję może wydać jedynie organ. Natomiast w sytuacji, gdy Spółdzielnia nie przekaże opłat w pełnej wysokości, organ może prowadzić egzekucję wprost z majątku Spółdzielni.

Niezależnie od powyższych argumentów strona podniosła, iż Związek Gmin przyjął deklaracje podpisane przez osoby posiadające tytuły prawne do poszczególnych lokali oraz przyjmuje od tych osób opłaty za gospodarowanie odpadami. Wskazano ponadto, iż część gmin, zarówno w okolicy (Związek Gmin C), jak również na terenie kraju (np. W., O.) przyjęły odmienną niż organy interpretację przepisów U.c.p.g. i pobierają opłaty bezpośrednio od osób, którym przysługują tytuły prawne do lokali. Stwierdzono, że obecnie prowadzone są prace legislacyjne nad nowelizacją ustawy, która zmierza do zawarcia w definicji właściciela nieruchomości również spółdzielni mieszkaniowych. Skoro zatem ustawodawca dostrzega potrzebę zmiany przepisów, tak aby istniała podstawa prawna do złożenia deklaracji przez spółdzielnie mieszkaniowe, to zaskakującym jest rozstrzygnięcie organu, który dostrzega tę podstawę w obecnie obowiązujących przepisach.

Natomiast w skardze wniesionej przez Prokuratora Rejonowego zaskarżonej decyzji zarzucono naruszenie:

- art. 6o U.c.p.g. poprzez uznanie, że decyzja w przedmiocie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinna określać łączną wysokość opłaty w odniesieniu do wszystkich nieruchomości należących do spółdzielni mieszkaniowej;
- art. 6o w zw. z art. 6m w zw. z art. 6k ust. 3 U.c.p.g. poprzez obniżenie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z uwagi na fakt, że część mieszkańców zadeklarowała selektywne zbieranie odpadów komunalnych, podczas gdy w przypadku nieruchomości zabudowanych budynkami wielolokalowymi, dla których składana jest jedna, wspólna dla całego budynku, deklaracja, nie ma możliwości uwzględnienia selektywnego zbierania odpadów przez poszczególnych mieszkańców.

Odwołując się w uzasadnieniu skargi do art. 6m ust. 1 U.c.p.g., Prokurator Rejonowy podniósł, że przepis ten stanowi o obowiązku złożenia deklaracji dotyczącej "danej" nieruchomości. Oznacza to, że w stosunku do każdej nieruchomości powinna zostać złożona odrębna deklaracja. Ponadto w świetle art. 6o U.c.p.g. decyzja jest wydawana w razie niezłożenia ww. deklaracji. Należy zatem uznać, że decyzja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinna zostać wydana w razie każdorazowego niezłożenia deklaracji i w stosunku do każdej z nieruchomości odrębnie. Przyjęte natomiast przez organ odwoławczy założenie może prowadzić do nieuzasadnionego pokrzywdzenia mieszkańców poszczególnych budynków, gdyż Spółdzielnia, nie posiadając wiedzy, ile wynosi opłata za gospodarowanie odpadami za dany budynek, może w sposób krzywdzący rozkładać te opłaty pomiędzy mieszkańców.

Nie zgadzając się natomiast z rozstrzygnięciem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w kwestii określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, z uwzględnieniem niższej stawki z uwagi na zadeklarowanie przez część mieszkańców selektywnego zbierania odpadów, Prokurator Rejonowy odwołał się do treści art. 6m ust. 1 U.c.p.g.. Wskazał, że złożenie deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a zatem również podjęcie decyzji o selektywnym bądź nieselektywnym zbieraniu odpadów, leży w gestii spółdzielni mieszkaniowej, a nie osób posiadających tytuły prawne do poszczególnych lokali. Odwołując się do zasad logiki i doświadczenia życiowego, skarżący podniósł, że nie jest możliwe, by część mieszkańców tego samego budynku zadeklarowała zbieranie odpadów w sposób selektywny, a część – w sposób nieselektywny. Deklarację w sprawie sposobu zbierania odpadów powinien zatem złożyć właściciel nieruchomości dla całego budynku, przy czym w przypadku, gdy jedynie część mieszkańców chciałaby zbierać odpady w sposób selektywny, konieczne jest uznanie, że w całej nieruchomości odpady zbierane będą nieselektywnie. Prokurator Rejonowy podniósł, że w stanie niniejszej sprawy deklaracja właściciela w ogóle nie została złożona, a zatem nie sposób uznać, że zostało w niej zadeklarowane jakiegokolwiek stanowisko właściciela w przedmiocie selektywnego bądź nieselektywnego zbierania odpadów. Organ zaś nie był uprawniony do czynienia domniemań w tym zakresie.

W odpowiedzi na skargi Samorządowe Kolegium Odwoławcze wniosło o ich oddalenie, podtrzymując stanowisko zajęte w zaskarżonej decyzji.

Na rozprawie w dniu 19 grudnia 2013 r. Sąd na podstawie art. 111 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), połączył sprawy o sygn. akt I SA/OI 761/13 i I SA/OI 762/13 w celu ich łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia pod sygn. akt I SA/OI 761/13.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje.

W myśl art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem jej zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sąd uchyła zaskarżoną decyzję, jeśli stwierdzi, że wydano ją z naruszeniem prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy lub z naruszeniem prawa procesowego, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy - art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) i lit. c) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.), dalej jako: "p.p.s.a.". W przeciwnym razie Sąd skargę oddala na podstawie art. 151 p.p.s.a.

W niniejszej sprawie Sąd stwierdził, że doszło do naruszenie przepisów postępowania oraz przepisów prawa materialnego, które dawało podstawę do uchylenia zaskarżonej decyzji. Zastrzec jednak należy, że skarga Spółdzielni Mieszkaniowej B oparta jest na podstawach, które nie zasługują na uwzględnienie.

Zasadniczy przedmiot sporu między Spółdzielnią a Samorządowym Kolegium odwoławczym sprowadzał się do tego, że każdy z tych podmiotów inaczej interpretuje przepisy prawa materialnego mające zastosowanie w sprawie.

W sporze tym Sąd przyznaje rację Zarządowi Związku Gmin i Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu. Należy też wskazać, że wątpliwości, jakie legły u podstaw sporu w niniejszej sprawie, znalazły swój wyraz w wystąpieniu Rady Gminy D oraz dwóch grup posłów na Sejm do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności szeregu przepisów analizowanej ustawy z normami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Między innymi podniesiona została kwestia braku uściślenia definicji "obowiązane go właściciela" co do budynków wielolokalowych, pozostających w zarządzie spółdzielni mieszkaniowych. W wyroku z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12 Trybunał Konstytucyjny orzekł m.in. w punkcie 3 i 4 sentencji, że: art. 6h i art. 6m ust. 1 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach są zgodne z art. 2 Konstytucji; art. 6h i art. 6m ust. 1 w związku z art. 2 ust. 3 powołanej ustawy są zgodne z art. 2 Konstytucji. Jak wynika z oficjalnego komunikatu prasowego opublikowanego na stronach internetowych Trybunału Konstytucyjnego (<http://www.trybunal.gov.pl>) po wydaniu przez Trybunał wyroku w dniu 28 listopada 2013 r., Trybunał uznał, że przepisy dotyczące obowiązków właścicieli nieruchomości są zgodne z zasadami poprawnej legislacji. Zakwestionowane przepisy w związku z przepisami innych ustaw a w szczególności o własności lokali oraz o spółdzielniach mieszkaniowych pozwalają ad casum ustalić, kto jest zobowiązany do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz złożenia deklaracji o wysokości tejże opłaty w przypadku nieruchomości zabudowanej budynkami wielolokalowymi, lub w przypadku krzyżowania się praw rzeczowych i obligacyjnych na nieruchomości. Trybunał nie dopatrył się w tych przepisach kwalifikowanej niejasności. Wyrok ten nie został jeszcze opublikowany w Dzienniku Ustaw, a treść sentencji wyroku jest znana tylko z komunikatu prasowego. Niemniej, brak stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania do stanowionego prawa, przez nałożenie na podmioty określone w art. 2 ust. 1 pkt 4 oraz w art. 2 ust. 3 U.c.p.g. obowiązków wskazanych w art. 6h i art. 6m ust. 1 U.c.p.g. pozwala na dokonanie oceny prawidłowości decyzji na podstawie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, odpowiadających standardowi konstytucyjnemu w zakresie, który stanowi podstawę i wypełnienie treści zarzutów skargi.

Nie ulega wątpliwości, że nowelizacja ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nałożyła na gminy zadanie w zakresie utrzymania czystości i

porządku w gminach. Szczegółowo to zadanie własne gmin uregulowane jest w art. 3 ust.2 U.c.p.g.

Nowelizacja ta, jak trafnie przyjęło SKO nie wprowadziła zmian w zakresie pojęcia "właściciel nieruchomości". Jak podkreślił organ, pojęcie to nie odnosi się do prawa własności w rozumieniu prawa cywilnego, przy czym organ zauważył, że nie uległo ono większym zmianom od początku obowiązywania ustawy, a spółdzielnie mieszkaniowe przed dniem 1 lipca 2013 r. nie kwestionowały posiadania statusu "właściciela nieruchomości". Z drugiej strony, nie można też nie przyznać racji Spółdzielni, która wskazując na systemowe zmiany w gospodarowaniu odpadami, jakie wprowadzono w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dostrzegła potrzebę ich uwzględnienia również w przypadku określania obowiązków właścicieli nieruchomości. Słusznie zauważono, że interpretacja przepisów art. 2 U.c.p.g. nie może odbywać się w oderwaniu od zmian pozostałych przepisów tej ustawy.

Nie oznacza to jednak, że w wyniku nowelizacji U.c.p.g. ustały obowiązki, które wynikają dla spółdzielni mieszkaniowych z ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Przepisy tej ustawy nadal obowiązują i jak wynika z przepisu art. 1.ust.1 u.s.m. celem spółdzielni mieszkaniowej jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i innych potrzeb członków oraz ich rodzin, przez dostarczanie członkom samodzielnych lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych, a także lokali o innym przeznaczeniu. W myśl art.1 ust.3 tej ustawy Spółdzielnia ma obowiązek zarządzania nieruchomościami stanowiącymi jej mienie lub nabyte na podstawie ustawy mienie jej członków.

Zasadniczo więc art.1 ust.3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych ustanawia obowiązek zarządzania nieruchomościami stanowiącymi jej mienie lub nabyte na podstawie ustawy mienie jej członków.

Stosownie do art.27 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych

1. W zakresie nieuregulowanym w ustawie do prawa odrębnej własności lokalu stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o własności lokali, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3.

2. Zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni jest wykonywany przez spółdzielnię jak zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, choćby właściciele lokali nie byli członkami spółdzielni, z zastrzeżeniem art. 241 i art. 26. Przepisów ustawy o własności lokali o zarządzie nieruchomością wspólną nie stosuje się, z zastrzeżeniem art. 18 ust. 1 oraz art. 29 ust. 1 i 1a, które stosuje się odpowiednio.

3. Przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali o wspólnocie mieszkaniowej i zebraniu właścicieli nie stosuje się, z zastrzeżeniem art. 241 oraz art. 26.

4. Uchwałę, o której mowa w art. 12 ust. 3 ustawy o własności lokali, podejmuje rada nadzorcza spółdzielni na wniosek większości właścicieli lokali w budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości obliczanej według wielkości udziałów w nieruchomości wspólnej.

5. Z żądaniem, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o własności lokali, występuje zarząd spółdzielni na wniosek większości właścicieli lokali w budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości.

Z powyższych uregulowań wynika, że przepisy ustawy o własności lokali w zakresie zarządu nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni nie mają zastosowania,

ale z zastrzeżeniem art.18 ust.1 oraz art.29 ust.1 i 1a, które stosuje się odpowiednio.

Dla jasności dalszego wywodu konieczne jest przytoczenie wymienionych w art.27 ust.2 u.s.m. przepisów ustawy o własności lokali. I tak, zgodnie z art. 18 ust.1 tej ustawy, właściciele lokali mogą w umowie o ustanowieniu odrębnej własności lokali albo w umowie zawartej później w formie aktu notarialnego określić sposób zarządu nieruchomością wspólną, a w szczególności mogą powierzyć zarząd osobie fizycznej albo prawnej. Z kolei w art. 29 ustawy o własności lokali w ust.1 postanowiono, że: Zarząd lub zarządca, któremu zarząd nieruchomością wspólną powierzono w sposób określony w art. 18 ust. 1, jest obowiązany prowadzić dla każdej nieruchomości wspólnej, określonej przez wspólnotę mieszkaniową, ewidencję pozaksiegową kosztów zarządu nieruchomością wspólną oraz zaliczek uiszczanych na pokrycie tych kosztów, a także rozliczeń z innych tytułów na rzecz nieruchomości wspólnej. Zgodnie zaś z art.29 ust.1a. okresem rozliczeniowym wspólnoty mieszkaniowej jest rok kalendarzowy.

Należy zwrócić uwagę na użyte w art. 27 ust.2 u.s.m. sformułowanie "(zarząd) jest wykonywany jak zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, choćby właściciele lokali nie byli członkami spółdzielni, z zastrzeżeniem art. 241 i art. 26". Oznacza to, że do zarządu nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni przepis art.18 ust.1 u.w.l. ma jednak zastosowanie. Zarząd wykonywany przez spółdzielnie mieszkaniowe nie jest zarządem powierzonym w rozumieniu art.18 ust.1 a jedynie zarządem wykonywanym tak jak zarząd powierzony (podkr. Sądu), o którym mowa w tym przepisie. Odpowiednie zastosowanie art.18 ust.1 u.w.l. sprowadza się w tym przypadku do tego, że właściciele poszczególnych lokali w zasadzie nie mają wyboru w zakresie zarządcy, gdyż zarząd jest wykonywany tylko przez spółdzielnię będącą współwłaścicielem. Sytuacja ulega zmianie tylko w razie, gdy wszystkie lokale zostaną wyodrębnione (art. 26 ust.1 u.s.m.) lub może ulec zmianie, gdy większość właścicieli podejmie stosowną uchwałę, o której mowa w art. 241 u.s.m..

Wbrew stanowisku Spółdzielni powołana przez nią w skardze Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012 r. w sprawie o sygn. akt I OPS 2/12 (opubl. ONSAIWSA 2013/2/23) nie dostarcza argumentów przemawiających za wyłączeniem możliwości przyjęcia w niniejszej sprawie, że spółdzielnia wykonuje zarząd w rozumieniu przepisów o własności lokali. W sprawie, na tle której podjęto tę uchwałę problemem zasadniczym był zakres zarządu sprawowanego przez spółdzielnię na tle przepisów prawa budowlanego, tym niemniej Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się także co do charakteru zarządu, o którym mowa w art.27 ust.2 u.s.m.

NSA odwołał się do uzasadnienia uchwały Sądu Najwyższego z 26 listopada 2008 r., III CZP 100/08 (OSNC 2009, nr 10, poz. 140), który wskazał, że w potencjalnej kolizji mogą tu występować dwie ustawy określające swoiste reżimy zarządu nieruchomością wspólną: ustawa o własności lokali i ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Ustawodawca w art. 27 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych rozstrzygnął o wyborze spółdzielczego (nie zaś powszechnego) reżimu zarządu nieruchomością wspólną, w którego ramach spółdzielnia sprawuje taki zarząd z mocy ustawy, tak jak zarządza nieruchomościami stanowiącymi jej wyłączną własność. Wprawdzie stosownie do art. 27 ust. 1 ustawy: "w zakresie nieuregulowanym w ustawie do prawa odrębnej własności lokalu stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o własności lokali, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3" - co mogłoby ewentualnie wskazywać na poddanie omawianej sfery stosunków unormowaniom ustawy o własności lokali, jednakże zakres stosowania przepisów o zarządzie nieruchomością wspólną określa nie przytoczony ust. 1 art. 27, lecz ust. 2 tego artykułu, rozstrzygający o bardzo wąskim stosowaniu odpowiednich dla tej materii przepisów ustawy o własności lokali.

Innymi słowy, w spółdzielniach mieszkaniowych w zasadzie nie stosuje się tych przepisów ustawy o własności lokali, które dotyczą zarządu nieruchomością wspólną, w tym także i tych, które dotyczą funkcjonowania wspólnoty mieszkaniowej powołanej głównie w tym celu, aby właściciele lokali mogli sprawnie zarządzać nieruchomością wspólną. Wyłączenie stosowania również tych przepisów ustawy o własności lokali jest w spółdzielniach mieszkaniowych zrozumiałe, gdyż w innym przypadku dochodziłoby do stosowania dwóch systemów dotyczących zarządzania tą samą nieruchomością - systemu właściwego dla spółdzielni i systemu właściwego dla wspólnoty mieszkaniowej. Jest oczywiste, że taka sytuacja prawna byłaby źródłem trudności w zarządzaniu wspólną nieruchomością. Ustawodawca zdecydował, że w odniesieniu do nieruchomości spółdzielni mieszkaniowej w razie pojawienia się innych niż spółdzielnia właścicieli lokali stosuje się w powyższym zakresie przede wszystkim procedury (...) przewidziane w przepisach ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

NSA stwierdził, że podstawowe znaczenie w kształtowaniu systemu zarządu nieruchomością wspólną, której współwłaścicielką jest spółdzielnia mieszkaniowa, ma art. 27 ust. 2 zdanie pierwsze u.s.m., stanowiący, że: "Zarząd nieruchomością wspólną stanowiącymi współwłasność spółdzielni jest wykonywany przez spółdzielnię jak zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali, choćby właściciele lokali nie byli członkami spółdzielni, z zastrzeżeniem art. 241 i art. 26". Odesłanie do treści art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali oznacza, że właściciele lokali mogą w umowie o ustanowieniu odrębnej własności lokali albo w umowie zawartej później w formie aktu notarialnego określić sposób zarządu nieruchomością wspólną, np. przez powierzenie zarządu osobie fizycznej albo prawnej. Według NSA, ze względu na formułę normatywną art. 27 ust. 2 u.s.m. należy wyraźnie zaakcentować okoliczność, iż realizowanie zarządu "jak zarządu powierzonego" następuje nie na podstawie umowy, lecz wynika z ustawy (zarząd ex lege). Ustawowe źródło wykonywania zarządu nieruchomością wspólną powoduje, że nie zachodzi potrzeba zawierania umowy w przedmiocie zarządzania nieruchomością. Oznacza to, iż omawiana formuła wyraża generalną zasadę wykonywania zarządu na podstawie ustawy po ustanowieniu odrębnej własności pierwszego lokalu w budynku należącym dotychczas w całości do spółdzielni mieszkaniowej, natomiast sytuacjami wyjątkowymi są opisane wyżej przypadki, w których spółdzielnia pozostaje współwłaścicielką nieruchomości wspólnej, lecz nie sprawuje czynności zarządu. Stanowcze brzmienie tej formuły: "zarząd (...) jest wykonywany" wskazuje, że wykonywanie zarządu nieruchomością wspólną stanowi obowiązek spółdzielni mieszkaniowej.

Jak wskazał NSA w omawianej uchwale istotą systemu zarządu uregulowanego w art. 27 ust. 2 u.s.m. jest więc sprawowanie ex lege przez spółdzielnię zarządu nieruchomością wspólną jako zarządu powierzonego. Podobne stanowisko wyrażone zostało w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 19 października 2012 r. w sprawie o sygn. akt VCSK 459/11 (Lex nr 1243118), w którym sformułowano następującą tezę: "Odpowiednie stosowanie art. 18 ust. 1 u.w.l., o którym mowa w art. 27 ust. 2 u.s.m., nie może być rozumiane jako przyznanie właścicielom lokali uprawnienia do pozbawienia spółdzielni wykonywania zarządu nieruchomością wspólną w inny sposób niż wynikający z zastosowania art. 241 albo art. 26 u.s.m. Oznacza ono jedynie to, że zarząd nieruchomością wspólną jest wykonywany przez spółdzielnię jak zarząd powierzony w rozumieniu art. 18 ust. 1 u.w.l. Jednakże zarząd przysługujący spółdzielni powstaje i jest wykonywany ex lege, podczas gdy zarząd powierzony według art. 18 ust. 1 u.w.l. powstaje i jest wykonywany na podstawie uchwały podjętej przez właścicieli lokali. W szczególności więc właściciele lokali w okresie wykonywania zarządu przez spółdzielnię nie mogą go powierzyć innej osobie dopóty, dopóki nie będą do nich stosowane przepisy u.w.l. na podstawie art. 241 albo art. 26 u.s.m."

Warto przy tym odwołać się także do uzasadnienia uchwały Sądu Najwyższego z dnia 9 lutego 2012 r. (III CZP 89/11), Lex 1107171, w którym wskazano, że: "Przepis art. 27 ust. 1 u.s.m.,

który wraz ustawą wszedł w życie z dniem 24 kwietnia 2001 r., przewiduje odpowiednie stosowanie, w zakresie nieuregulowanym w ustawie, do prawa odrębnej własności lokalu przepisów ustawy o własności lokali, jednakże z zastrzeżeniami wynikającymi z ust. 2 i 3. W ust. 2 przewidziano, że zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni jest wykonywany przez spółdzielnię jak zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ust. 1 u.w.l., choćby właściciele lokali nie byli członkami spółdzielni, z zastrzeżeniem art. 241 i 26, oraz, że przepisów ustawy o własności lokali o zarządzie nieruchomością wspólną nie stosuje się, z zastrzeżeniem art. 18 ust. 1 oraz art. 29 ust. 1 i 1a, które stosuje się odpowiednio. Z ust. 3 omawianego przepisu wynika zaś, że przepisów ustawy o własności lokali o wspólnocie mieszkaniowej i zebraniu właścicieli nie stosuje się, z zastrzeżeniem art. 241 oraz art. 26. Z tych regulacji wynika jednoznacznie, że jeżeli nieruchomość stanowi współwłasność spółdzielni mieszkaniowej, to choćby pozostali współwłaściciele, a więc właściciele wyodrębnionych lokali, nie byli członkami spółdzielni, zarząd nieruchomością wspólną sprawuje spółdzielnia z mocy prawa i nie stosuje się przepisów ustawy o własności lokali o zarządzie nieruchomością wspólną ani o zebraniu właścicieli. Możliwe jest jedynie, zgodnie z art. 241 u.s.m., podjęcie przez większość właścicieli w budynku uchwały o poddaniu kwestii zarządu nieruchomością wspólną przepisom ustawy o własności lokali. Jeżeli taka uchwała nie została podjęta, zarząd sprawuje spółdzielnia według zasad określonych w art. 27 aż do chwili, gdy w budynku zostanie wyodrębniona własność wszystkich lokali, co - zgodnie z art. 26 u.s.m. - skutkuje z mocy prawa stosowaniem przepisów ustawy o własności lokali, w tym o wspólnocie mieszkaniowej i zarządzie. Jak wskazał Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 26 listopada 2008 r., III CZP 100/08 (OSNC 2009, nr 10, poz. 140), a Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 października 2010 r. SK 19/09 (OTK-A Zb.Urz. 2010, nr 8, poz. 83), rozwiązanie przyjęte w wymienionych przepisach wyraźnie wskazuje na preferowanie przez ustawodawcę zarządu spółdzielni mieszkaniowej we wszystkich sytuacjach, w których jest ona współwłaścicielem nieruchomości wspólnej. Ma ono na celu przede wszystkim ochronę interesów członków spółdzielni dysponujących spółdzielczymi prawami do lokali mieszkalnych oraz zapewnienie - do czasu wyodrębnienia ostatniego lokalu - sprawnego zarządzania nieruchomością wspólną, z reguły znacznych rozmiarów, do czego spółdzielnia ze swoją strukturą organizacyjną jest lepiej przygotowana niż wspólnota mieszkaniowa. Jak wskazał Sąd Najwyższy w powołanej uchwale, art. 27 u.s.m. zmierza do ujednolicenia zarządu nieruchomościami stanowiącymi współwłasność spółdzielni i zbudowania konstrukcji szczelnego systemu zarządzania takimi nieruchomościami oraz ciągłości wykonywania zarządu przez spółdzielnię."

Dalej SN argumentował, że: "Przepis art. 27 u.s.m. jest nie tylko przepisem późniejszym w stosunku do przepisów ustawy o własności lokali, lecz jest także przepisem szczególnym w stosunku do przepisów tej ustawy o zarządzie nieruchomością wspólną, zgodnie więc z zasadami *lex posterior derogat legi priori* oraz *lex specialis derogat legi generali*, uchylają stosowanie przepisów o zarządzie nieruchomością wspólną zawartych w ustawie o własności lokali w sytuacji, w której nieruchomość wspólna stanowi współwłasność spółdzielni mieszkaniowej, co zresztą wprost wynika z art. 27 ust. 2 zdanie drugie i ust. 3 u.s.m. Jednoznaczna treść tej regulacji, brak przepisu intertemporalnego, który uchylałby działanie art. 27 ust. 2 i 3 u.s.m. w sytuacji, w której w chwili jego wejścia w życie zarząd nieruchomością stanowiącą współwłasność spółdzielni mieszkaniowej odbywał się według zasad ustawy o własności lokali, oraz wskazany na wstępie cel tego szczególnego unormowania oznacza, że zamiarem ustawodawcy było, aby z chwilą wejścia w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych regulującej kompleksowo m.in. odrębną własność lokali spółdzielczych i zarząd nieruchomościami wspólnymi we wszystkich nieruchomościach stanowiących współwłasność spółdzielni mieszkaniowych obowiązywał zarząd spółdzielni z mocy prawa, także w tych, w których przed wejściem w życie art. 27 spółdzielnia nabyła udział we współwłasności po wyodrębnieniu pierwszego lokalu i zarząd sprawowany był na zasadach przewidzianych w ustawie o własności lokali. Nie oznacza to retroaktywności art. 27 u.s.m.,

lecz jego retrospektywność, odpowiadającą zasadzie stosowania przepisów nowej ustawy od chwili wejścia jej w życie do stosunków prawnych powstałych wcześniej, a nadal istniejących. Taka wykładnia art. 27 u.s.m. pozwala uniknąć dualizmu zasad zarządu nieruchomościami stanowiącymi współwłasność spółdzielni mieszkaniowych, co bez wątpienia było celem ustawodawcy, jak również zrealizować drugi cel, którym była ochrona interesów członków spółdzielni mieszkaniowej posiadających spółdzielcze prawa do lokali mieszkalnych. Istnienie dwóch różnych reżimów zarządu nieruchomościami stanowiącymi współwłasność spółdzielni mieszkaniowych prowadziłoby także do bezpodstawnego różnicowania sytuacji prawnej zarówno właścicieli lokali, jak i członków spółdzielni posiadających prawa spółdzielcze jedynie w zależności od tego, kiedy i przez kogo został wyodrębniony pierwszy lokal w budynku, a więc uzależniałby ich sytuację prawną od okoliczności przypadkowej i niemającej znaczenia materialnoprawnego."

Z przytoczonych wyżej orzeczeń wynika zatem, że zarząd spółdzielni w przypadku, gdy jest ona współwłaścicielem, jest nie tylko zarządem preferowanym ale i wynikającym z ustawy. Nie rozstrzyga to jednak zasadniczego sporu w niniejszej sprawie.

Po wyjaśnieniu charakteru zarządu sprawowanego przez spółdzielnie mieszkaniowe w przypadku wyodrębnienia własności lokali, należy powrócić do art.2 U.c.p.g. Ustawa ta zawiera w art. 2 ust. 1 pkt 4 definicję właściciela nieruchomości, przez które to pojęcie rozumie się także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością. Według art. 6 h ustawy, właściciele nieruchomości, o których mowa w art.6 c (a więc nieruchomości, w stosunku do których gminy organizują odbieranie odpadów od ich właścicieli - z mocy ustawy (ust.1) i na podstawie uchwały (ust.2), są zobowiązani do ponoszenia na rzecz gminy, na terenie której położone są ich nieruchomości, opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Według art.6m ustawy właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć do właściwego organu gminy, (związku międzygminnego - art.3 ust.2a ustawy), deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych oraz składania nowych deklaracji w razie zaistnienia zmian danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zdeklarowana w deklaracji opłata jest uiszczana w trybie i na zasadach określonych w uchwale rady gminy (zgromadzenia związku gmin), o której mowa w art.6 l.

W art. 2 ust.1 pkt 4 ustawy określono szeroki krąg podmiotów, które są (mogą być) adresatami obowiązków nałożonych przepisami ustawy. W ocenie Sądu podyktowane to jest potrzebą zapewnienia prawidłowej i powszechnej realizacji celów i funkcji ustawy, wskazanych już w samej jej nazwie. Utrzymanie czystości i porządku wymaga dokonywania czynności faktycznych i prawnych przez gminy i ich związki oraz wszystkie podmioty władające nieruchomościami. Nie można dokonywać interpretacji poszczególnych przepisów bez uwzględniania celu i funkcji ustawy, jak też bez uwzględniania wykładni systemowej zarówno wewnętrznej jak i zewnętrznej.

Trzeba wskazać, że dla prawidłowego odczytywania art.2 ust.1 pkt 4 U.c.p.g. istotne jest pojęcie nieruchomości. Zgodnie z art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Z treści art.2 ust.1 pkt 4 ustawy wynika zatem wprost, z uwzględnieniem pojęcia nieruchomości, że za właściciela ustawa uznaje każdy podmiot, który włada nieruchomością tj. wyodrębnionym gruntem i związanym z nim trwale budynkiem - na podstawie prawa własności, współwłasności,

wieczystego użytkowania, zarządu i użytkowania (tzw. trwałe zarząd i użytkowanie to władztwo nad nieruchomościami Skarbu Państwa lub gminy, uregulowane przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami), a także ewentualnie na podstawie stosunku obligacyjnego.

Osoby, które dysponują spółdzielczym lokatorskim prawem do lokalu mieszkalnego lub własnościowym prawem do lokalu mieszkalnego bądź użytkowego nie mają tytułu prawnego do władania nieruchomością tj. gruntem i budynkiem trwale z gruntem związanym, w którym to budynku posiadają lokale. Własność danego gruntu i budynku przysługuje wyłącznie spółdzielni.

Zatem w odniesieniu do gruntów zabudowanych budynkami, w których nie nastąpiło wyodrębnienie własności chociażby jednego lokalu, Spółdzielnia jest zobowiązana do uiszczania opłaty za odbieranie odpadów komunalnych z mocy art.6h w związku z art.2 ust.1 pkt 4 U.c.p.g., gdyż jest ich właścicielem (bądź użytkownikiem wieczystym gruntu i właścicielem budynków).

Jak wynika z przytoczonej wyżej definicji nieruchomości, część budynku może stanowić odrębną nieruchomość na mocy przepisów szczególnych. Są nimi przepisy ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2000 r. nr 80, poz.903 ze zm.). Cechą charakterystyczną odrębnej własności lokali jest przymusowa, nie podlegająca podziałowi lub zniesieniu, współwłasność w częściach ułamkowych gruntu oraz wszystkich części budynków i innych urządzeń nieprzeznaczonych wyłącznie do użytku właścicieli poszczególnych lokali, przy czym udział w nieruchomości wspólnej stanowi prawo związane z własnością lokalu (art.3).

Ze stanu faktycznego sprawy wynika, że w każdej z nieruchomości należącej do Spółdzielni nich znajdują się lokale stanowiące odrębną własność. Jak ustalono, żadna z nieruchomości, stanowiących własność Spółdzielni w części przypadającej na lokale niewyodrębnione oraz współwłasność w częściach wspólnych gruntów i budynków nie została wyłączona spod zarządu Spółdzielni, sprawowanego na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych. Z tych okoliczności Spółdzielnia wywodzi, że nie jest podmiotem, o którym mowa w art. 2 ust.3 U.c.p.g. Według niej deklaracje, o których mowa w art.6m ustawy winny być składane przez podmioty, o jakich mowa w art.2 ust.1 pkt 4 ustawy, którym przysługują spółdzielcze lokatorskie lub własnościowe prawa do lokalu. Według strony są to inne podmioty władające nieruchomością, zaś ustawodawca celowo pozostawił otwarty katalog podmiotów nie precyzując szczegółowo tytułów prawnych, z którymi wiąże się władztwo nad nieruchomością.

W ocenie Sądu stanowisko skarżącej nie jest trafne. Art.2 ust.3 U.c.p.g. stanowi, że "jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkami wielolokalowymi, w których ustanowiono odrębną własność lokali, obowiązki właściciela nieruchomości obciążają osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994r. o własności lokali (...), lub właścicieli lokali, jeżeli zarząd nie został wybrany."

Zarząd nieruchomością wspólną uregulowany został w rozdziale czwartym ustawy o własności lokali (art.18-33). W myśl art. 18 u.w.l. zarząd nieruchomością wspólną może być uregulowany umownie. Dopiero w braku umowy stosuje się reżim ustawowy. W przypadkach w umowie nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy ustawy dotyczące sposobu zarządu. Stanowi o tym art.18 ust.1 i ust.3 ustawy. Zgodnie z ust. 1 art.18 właściele lokali mogą w umowie o ustanowieniu odrębnej własności lokali albo w umowie zawartej później w formie aktu notarialnego określić sposób zarządu nieruchomością wspólną, a w szczególności mogą powierzyć zarząd osobie fizycznej lub prawnej.

W art.2 ust.3 U.c.p.g. mowa jest o osobach sprawujących zarząd nieruchomością wspólną w rozumieniu przepisów ustawy o własności lokali, zatem mowa jest nie tylko o osobach pełniących funkcję zarządu wspólnoty mieszkaniowej (wybranych zgodnie z art.20 ust.1 ustawy o własności lokali), ale również o każdej osobie fizycznej lub prawnej, której zarząd został powierzony. Spółdzielnia mieszkaniowa jest osobą prawną sprawującą zarząd nieruchomością wspólną. Ustanawiając na rzecz swoich członków i innych osób odrębną własność lokali na zasadach określonych w przepisach Rozdziału 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, odwołujących się w pewnych kwestiach do przepisów ustawy o własności lokali, spółdzielnia sprawuje zarząd nieruchomościami wspólnymi, jak zarząd powierzony w rozumieniu przepisów o własności lokali, z mocy art.27 ust.2 u.s.m.

W świetle przepisu art. 2 ust. 3 U.c.p.g. przy nieruchomościach zabudowanych budynkami wielolokalowymi obowiązki przypisane przepisami ustawy do "właściciela nieruchomości" obciążają osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną w rozumieniu przepisów ustawy o własności lokali lub też właścicieli lokali. Strona skarżąca podkreśliła, że nie jest zarządcą nieruchomości w rozumieniu przepisów ustawy o własności lokali zaś spółdzielnie mieszkaniowe posiadają odrębną i autonomiczną regulację zarządu nieruchomościami własnymi, które zostały ujęte w art. 27 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Według Spółdzielni wskazana regulacja w sposób jednoznaczny wyłącza stosowanie do spółdzielni mieszkaniowych przepisów o zarządzie nieruchomością wspólną wynikającą z ustawy o własności lokali.

Należy zatem poddać dalszej analizie art.2 ust.3 U.c.p.g., a w szczególności tę jego część, która mówi o "osobach sprawujących zarząd nieruchomością wspólną w rozumieniu przepisów ustawy o własności lokali." Do rozstrzygnięcia pozostaje w tej sytuacji zagadnienie, czy spółdzielnie mieszkaniowe, które w myśl art.27 ust.2 u.s.m. sprawują co do zasady ex lege zarząd takimi nieruchomościami mogą być traktowane jako "osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną w rozumieniu przepisów ustawy o własności lokali". Z wcześniejszych wywodów wynika bowiem jednoznacznie, że przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (art.27) jedynie w wąskim zakresie dopuszczają stosowanie przepisów ustawy o własności lokali. Jak już wcześniej wskazano, do zarządu nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni przepis art.18 ust.1 u.w.l. ma odpowiednie zastosowanie. Zarząd wykonywany przez spółdzielnie mieszkaniowe nie jest zarządem powierzonym w rozumieniu art.18 ust.1 u.w.l. a jedynie zarządem wykonywanym tak jak zarząd powierzony, o którym mowa w tym przepisie. Zarząd wykonywany przez spółdzielnie mieszkaniowe, jakkolwiek wynika z przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, a zwłaszcza z art.1 ust.3 tej ustawy, to jednak, w sytuacji wyodrębnienia własności lokali, nie jest całkowicie oderwany od reguły, o jakich mowa w przepisach ustawy o własności lokali. Właśnie w przypadku takich sytuacji reguły tego zarządu nawiązują do jego rozumienia przewidzianego w ustawie o własności lokali. Można zatem stwierdzić, że spółdzielnie mieszkaniowe sprawują zarząd nieruchomością wspólną w rozumieniu ustawy o własności lokali (jak zarząd powierzony). To, że nie mają w takim przypadku zastosowania inne (niż art.18 ust.1 oraz art. 29 ust.1 i ust.1a u.w.l.) przepisy ustawy o własności lokali, a zwłaszcza przepisy o wspólnocie mieszkaniowej i zebraniu właścicieli lokali, nie wyklucza, że na użytek ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zarząd wykonywany przez spółdzielnie mieszkaniowe należy do kategorii mieszczącej się w pojęciu zarządu wynikającym z ustawy o własności lokali. Stanowisko skarżącej, że sytuacja opisana w art.2 ust.3 U.c.p.g. odnosi się jedynie do wspólnot mieszkaniowych nie może być uznane za trafne. Zauważyć należy, że stanowisko to oparte jest w istocie na wyłącznie gramatycznej wykładni art.2 ust.3 U.c.p.g.. Należy mieć na uwadze, że wykładnia gramatyczna przepisu często prowadzi do niewłaściwego odczytania znaczenia tekstu prawnego i przez to zawodzi.

Jeszcze w wyroku z dnia 8 stycznia 1993 r. SN stwierdził wyraźnie: "Wykładnia

gramatyczno-słownikowa jest tylko jednym z przyjmowanych powszechnie w rozumowaniu prawniczym sposobów wykładni, a wnioski z niej płynące mogą być również często mylące i prowadzić do merytorycznie błędnych, niezgodnych z rzeczywistymi intencjami ustawodawcy, a w końcu również do niesprawiedliwych i krzywdzących stronę procesu rezultatów. Dlatego też musi być ona uzupełniana wnioskami płynącymi z zastosowania innych rodzajów wykładni: historycznej, systemowej, funkcjonalnej, logicznej, a wreszcie - jeśli nie przede wszystkim - celowościowej, która w odniesieniu do indywidualnych spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych uznana jest za najodpowiedniejszą i najlepiej prowadzącą do rozszyfrowania intencji i celów ustawodawcy". Natomiast w orzeczeniu z dnia 20 czerwca 1995 r. SN podnosił, iż: "Wykładnia gramatyczna (językowa) jest możliwa tylko przy założeniu, że ustawodawca jest racjonalny, że zna język prawny i w nienaganny sposób posługuje się technikami legislacyjnymi. Priorytet wykładni gramatycznej mógłby być aprobowany tylko w warunkach dużej spójności systemu prawa i dyscypliny legislacyjnej samego ustawodawcy. Gdy warunki te nie są spełnione, wykładnia językowa daje wyniki niepewne, musi być wspierana przez wykładnię systemową i funkcjonalną".

Analizowany przepis art. 2 ust.3 U.c.p.g. budzi wątpliwości w pierwszym etapie odczytywania znaczenia tej regulacji, tj. przy analizie językowej. Samo bowiem określenie "osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 oraz z 2004 r. Nr 141, poz. 1492)" może sugerować, że chodzi wyłącznie o zarząd sprawowany tylko w oparciu o przepisy tej ustawy. Jednakże, skoro mowa w nim o zarządzie w rozumieniu przepisów tej ustawy, to w ocenie Sądu nie można wykluczać szerokiego ujęcia zwrotu "w rozumieniu", które powinno objąć również stany podobne do zarządu uregulowanego w ustawie o własności lokali. Nie do zaakceptowania w świetle art.32ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest przyjęcie takiej interpretacji art. 2 ust.3 U.c.p.g., według której uznaje się, że osoby sprawujące zarząd nieruchomościami wspólnymi na podstawie umowy lub uchwały współwłaścicieli nieruchomości, a to jest regułą na gruncie ustawy o własności lokali, podlegają obowiązkowi określonym w ustawie o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, natomiast nie podlegają im osoby prawne tj. spółdzielnie mieszkaniowe, sprawujące zarząd nieruchomościami wspólnymi z mocy przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (która, co już wcześniej wskazano, odwołuje się w wielu kwestiach do ustawy o własności lokali).

System obowiązującego prawa winien opierać się na wewnętrznej spójności przyjętych uregulowań. Porządek prawny wymaga respektowania rozwiązań prawnych przyjętych w innych dziedzinach regulacji prawnych, wyjątki od tej zasady są ściśle określone. Skoro zatem ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach posługuje się pojęciem "zarząd w rozumieniu przepisów (...)" nie odwołując się jednak do konkretnych uregulowań u.w.l. w tym zakresie, to w takiej sytuacji znaczenia tego pojęcia na gruncie U.c.p.g. w odniesieniu do podmiotu, jakim jest Spółdzielnia Mieszkaniowa należy poszukiwać także w ustawie, która daną kwestię reguluje, czyli w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych. Z punktu widzenia praworządności niedopuszczalnym byłoby pominięcie w procesie wykładni, obowiązującej regulacji w tym zakresie. W rozpatrywanej sprawie nie sposób zatem pominąć art.27 ust.2 u.s.m., który reguluje szczególną sytuację zarządu w przypadku zaistnienia współwłasności w wyniku wyodrębnienia własności lokali i w pewien sposób, poprzez posłużenie się fikcją prawną nawiązuje do uregulowań zawartych w ustawie własności lokali. Niewątpliwie więc przy dekodowaniu art.2 ust.3 U.c.p.g. należy mieć na uwadze zarówno cel tego unormowania, jak też zasady wykładni systemowej. Budynki wielolokalowe, zwłaszcza spółdzielcze, wymagają sprawnego zarządzania nieruchomością wspólną, w tym także w zakresie gospodarowania odpadami. Wprowadzenie zatem ex lege zarządu spółdzielni ma na celu przede wszystkim ochronę interesów członków spółdzielni dysponujących spółdzielczymi prawami do lokali mieszkalnych - do czasu wyodrębnienia ostatniego lokalu.

Z powyższych względów, przyjęta przez organy obu instancji wykładnia przepisu art.2 ust.3 U.c.p.g. została uznana za prawidłową.

Argumentacja skarżącej odnosząca się do tego, że z uwagi na ochronę danych osobowych nie ma ona możliwości pozyskiwania od mieszkańców danych niezbędnych do sporządzenia deklaracji a także wskazywanie na ewentualne problemy z wyegzekwowaniem od lokatorów opłat za odpady nie zasługuje na uwzględnienie. Skoro bowiem to podmiot uznawany w świetle przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach za właściciela nieruchomości składa deklarację, o której mowa w art.6m ustawy, a w analizowanym przypadku podmiotem tym jest Spółdzielnia Mieszkaniowa, to kwestia ochrony danych osobowych nie ma znaczenia. Argumentacja zaś dotycząca braku możliwości wyegzekwowania od lokatorów przypadających od nich części opłaty jest niezrozumiała, bowiem koszty związane z odpadami należą do zwykłych kosztów eksploatacyjnych, które podlegają rozliczeniu na zasadach przewidzianych w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych. Art. 4 tej ustawy w poszczególnych jednostkach redakcyjnych przewiduje, że członkowie spółdzielni, którym przysługują spółdzielcze prawa do lokali oraz członkowie spółdzielni będący właścicielami lokali są obowiązani uczestniczyć w pokrywaniu kosztów związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości w częściach przypadających na ich lokale, przez uiszczanie opłat zgodnie z postanowieniami statutu. Zgodnie zaś z art. 4 ust. 41 u.s.m. zarząd spółdzielni prowadzi odrębnie dla każdej nieruchomości ewidencję i rozliczenie przychodów i kosztów, o których mowa w ust. 1-2 i 4. W myśl art.17 u.s.m. w przypadku długotrwałych zaległości z zapłatą opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1, 11 i 5, rażącego lub uporczywego wykraczania osoby korzystającej z lokalu przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu albo niewłaściwego zachowania tej osoby czyniącego korzystanie z innych lokali lub nieruchomości wspólnej uciążliwym, przepis art. 16 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali stosuje się odpowiednio. Trafnie zatem SKO uznało, że kwestia rozliczeń z osobami, którym przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu jak i z właścicielami odrębnych lokali pozostaje domeną prawa spółdzielczego. Z faktu, że opłaty za gospodarowanie odpadami wnoszone przez właścicieli nieruchomości na rzecz gmin w świetle obecnych unormowań tj. art.6h U.c.p.g. są daniną publicznoprawną, bynajmniej nie wynika, że spółdzielnie mieszkaniowe nie mogą być uznane za zobowiązane do uiszczania tej opłaty i następnie nie mogą rozliczać tej opłaty, jako kosztów utrzymania nieruchomości wspólnych. Zgodzić się trzeba ze stanowiskiem SKO, które zwraca uwagę na fakt, że ustawa (U.c.p.g.) nie określa obowiązków wytwórców odpadów, lecz właścicieli nieruchomości w rozumieniu przepisów tej ustawy.

Jeżeli więc Spółdzielnia Mieszkaniowa B nie złożyła wymaganych deklaracji, do czego była zobowiązana w świetle przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, to zasadne było wydanie wobec niej decyzji, o której mowa w art. 6o U.c.p.g. o wysokości opłaty zagospodarowanie nieruchomościami.

Prokurator Rejonowy wnosząc również skargę na decyzję będącą przedmiotem zaskarżenia przez Spółdzielnię nie zakwestionował wykładni art.2 ust.3 ustawy dokonanej w zaskarżonej decyzji SKO. Prokurator dopatrył się natomiast innego rodzaju wad zaskarżonej decyzji niż wykładnia ww. przepisu. W skardze wniesionej przez Prokuratora Rejonowego zaskarżonej decyzji zarzucono naruszenie art. 6o U.c.p.g. poprzez uznanie, że decyzja w przedmiocie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinna określać łączną wysokość opłaty w odniesieniu do wszystkich nieruchomości należących do spółdzielni mieszkaniowej, dla których nie złożono deklaracji należących do Spółdzielni.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem Prokuratora, że określenie przez SKO jednej łącznej opłaty za gospodarowanie odpadami dla wszystkich nieruchomości należących do Spółdzielni Mieszkaniowej B nie było prawidłowe, ale nie stanowi to naruszenia prawa, a konkretnie art.6o

U.c.p.g., lecz naruszenie innego rodzaju.

Obowiązek złożenia odrębnych deklaracji dla poszczególnych nieruchomości rodzi obowiązek orzeczenia o wysokości opłat od konkretnej nieruchomości przypadających od podmiotu, na którym ciąży obowiązek uiszczenia opłaty. Nie da się jednak wywieść z przepisów Ordynacji podatkowej, by była przeszkoda do objęcia jedną decyzją opłat przypadających od właściciela poszczególnych nieruchomości. Czym innym jest łączne określenie opłaty po uprzednim rozstrzygnięciu o wysokości poszczególnych opłat a czym innym rozstrzygnięcie o wysokości jednej opłaty.

Opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, do uiszczania których na rzecz gmin lub ich związków obowiązani są właściciele nieruchomości, są daninami publicznymi o niepodatkowym charakterze. Zgodnie z art.6q U.c.p.g w sprawach dotyczących opłat stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej. Należy przyznać rację Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu, że treść przepisu art. 6o U.c.p.g., zgodnie z którym, w razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji, właściwy organ określa, w drodze decyzji wysokość opłaty (...) wskazuje, że decyzja określająca wysokość opłaty ma charakter deklaratoryjny. Treść przepisu odpowiada bowiem częściowo treści art. 21 § 3 w związku z art.21 § 2 Ordynacji podatkowej, według którego w razie niezłożenia deklaracji, bądź też stwierdzenia, że wysokość zobowiązania jest inna niż wynikająca z deklaracji organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego.

.Można wskazać, przy zastosowaniu pewnej analogii, że w orzecznictwie sądowym nie jest kwestionowane wydawanie przez organy podatkowej decyzji określających wysokość podatku od nieruchomości tylko w odniesieniu do jednej z kilku nieruchomości posiadanych przez danego podatnika, w sytuacji, gdy w odniesieniu do pozostałych nieruchomości wysokość zobowiązania wykazanego w deklaracji nie jest kwestionowana. Co do zasady, z treści art.21 § 3 O.p. w związku z art.21 § 2 O.p. można wywieść, że decyzja określająca wysokość zobowiązania podatkowego w istocie zastępuje i koryguje tę wysokość, która powinna być wykazana w deklaracji. O tym więc, czy należałoby określić opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w jednej kwocie dla danego właściciela czy zarządcy, czy też odrębnie dla każdej z nieruchomości, którymi włada i zarządza, przesądza, w ocenie Sądu, treść przepisu, stanowiącego o obowiązku złożenia deklaracji. Z art.6m ust.1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, że deklaracje o wysokości opłaty należy składać w odniesieniu do danej nieruchomości. Użycie w art.6m ust.1 i 2 U.c.p.g. zwrotu "na danej nieruchomości" nakazuje przyjmować, że deklaracja związana jest z zamieszkaniem pierwszego mieszkańca lub powstaniem na danej nieruchomości odpadów komunalnych. Mając to na uwadze należy przyjąć, że zasadne jest wydawanie wielu decyzji, których adresatem jest ten sam właściciel bądź zarządca, w których zostanie określona opłata dla każdej nieruchomości oddzielnie, tak jak to uczynił Zarząd Związku Gmin.

Brak jest więc podstaw do kategorycznego twierdzenia, że z przepisów Ordynacji podatkowej wynika obowiązek wydania decyzji określającej w "pełnej" wysokości, czyli w jednej kwocie, wysokość opłaty należnej od danego podmiotu w sytuacji, gdy jest on właścicielem czy zarządcą wielu nieruchomości. Obowiązek taki, w ocenie Sądu, nie wynika też z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Uregulowania zawarte w art.6m i 6h wydają się nie być spójne w tym zakresie. W art.6h mowa jest mianowicie o właścicielach nieruchomości (w liczbie mnogiej), którzy są zobowiązani do ponoszenia na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości (również w liczbie mnogiej) opłaty (w liczbie pojedynczej) za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Uregulowanie to mogłoby sugerować, że konieczne jest określenie w jednej decyzji łącznej opłaty w odniesieniu do każdego, kto jest właścicielem więcej niż jedna nieruchomości. Jednakże zarówno art.6m jak i inne przepisy ustawy np. 6i, 6j

opłatę odnoszą do poszczególnych (danych) nieruchomości. Ponieważ ustawodawca nie jest konsekwentny w posługiwaniu się słowem "opłata", w związku z tym brak jest dostatecznie przekonujących argumentów przemawiających za istnieniem wymogu określenia jednej łącznej opłaty. Za potrzebą określania opłaty dla każdej z nieruchomości z osobna przemawia też okoliczność możliwości różnicowania stawki opłat w zależności od tego, czy odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny. Należy przy tym przyjąć, w świetle powszechnej wiedzy, że na nieruchomościach zabudowanych jednym, dwoma czy nawet większą ilością budynków mieszkalnych, znajduje się zwykle jedna budowla służąca składowaniu odpadów i jedno miejsce usytuowania pojemników, iż nie jest możliwe określanie dla danej nieruchomości zamieszkałej przez wielu mieszkańców opłaty obliczonej według różnych stawek.

Stwierdzenie jednak, że opłata powinna być określona dla każdej nieruchomości, nie wyklucza wydania jednej decyzji. Skoro do postępowania w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej, to stosuje się również zasady ogólne oraz szczegółowe przepisy procedury podatkowej. Brak jest przepisu szczegółowego, który by określał tryb postępowania w przypadku, gdy w odniesieniu do tego samego podmiotu można wydać wiele decyzji opartych na tej samej podstawie faktycznej i prawnej. W orzecznictwie przyjmuje się, że ze sformułowanej w art.125 Ordynacji podatkowej zasady szybkości i ekonomiki postępowania wynika możliwość prowadzenia w takim wypadku jednego postępowania i wydania jednej decyzji. Przykładem takiego działania jest np. wydawanie w stosunku do tego samego podatnika jednej decyzji określającej wysokość zobowiązań w podatku VAT czy akcyzie za wiele okresów rozliczeniowych, gdy nie jest też błędem wydanie odrębnych decyzji za każdy okres rozliczeniowy.

Odniesienie powyższego do postępowania w sprawie opłat za gospodarowanie nieruchomościami komunalnymi pozwala Sądowi na stwierdzenie, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze popełniło kilka błędów proceduralnych. Mianowicie, w sytuacji, w której organ pierwszej instancji wydał 36 decyzji skierowanych do Spółdzielni Mieszkaniowej B, w których określił wysokość opłaty dla każdej nieruchomości, od których wniesiono odwołania, organ odwoławczy powinien był w rozstrzygnięciu postanowienia z dnia "[...]" wyraźnie wskazać na połączenie spraw do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia, a nie tylko w jego uzasadnieniu. Wydana następnie decyzja powinna określać (w rozstrzygnięciu) wysokość opłaty należnej od każdej nieruchomości. Inaczej mówiąc, zamiast 36 decyzji można było wydać jedną decyzję zawierającą jednakże rozstrzygnięcia tożsame, choć nie takie same, (co jest istotą decyzji reformatoryjnych) do rozstrzygnięć organu I instancji.

W ocenie Sądu zaskarżona decyzja narusza zatem art.210 § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej poprzez niewłaściwe sformułowanie rozstrzygnięcia a ponadto § 4 w związku z § 1 pkt 6 art.210 Ordynacji podatkowej w zakresie dotyczącym wskazania i uzasadnienia podstaw faktycznych określenia w rozstrzygnięciu kwoty opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Z uzasadnienia decyzji w żaden sposób nie wynika, w jaki sposób organ obliczył wysokość łącznej opłaty, oczywiście z tym zastrzeżeniem, że wysokość opłaty powinna być również w uzasadnieniu decyzji odnoszona do poszczególnych nieruchomości przez wskazanie danych, na których oparł się organ. Nie wyjaśniono w szczególności, jakie znaczenie miały złożone przez mieszkańców deklaracje, skoro obowiązek złożenia deklaracji spoczywał na Spółdzielni, czego ta nie uczyniła.

Jeśli dochodzi do wydania jednej decyzji na podstawie art.60 U.c.p.g. w związku z niezłożeniem deklaracji albo w razie uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji, decyzja taka powinna zawierać odrębne rozstrzygnięcie dotyczące każdej nieruchomości oraz przedstawiać ustalenia faktyczne odnoszące się do poszczególnych nieruchomości. W przypadku właściciela większej ilości nieruchomości, zwłaszcza

obejmujących budynki wielolokalowe, szczegółowe wyliczenie dotyczące każdej nieruchomości jest niezbędne jako składnik ewentualnie jednej łącznej kwoty. Z punktu widzenia gminy (w analizowanym przypadku Zarządu Związku Gmin) istotna jest globalna kwota opłaty. Aby jednak ocenić poprawność wyliczenia tej łącznej kwoty, muszą w decyzji być przedstawione jej elementy składowe.

Innymi słowy, konstrukcja decyzji, w której ustala się opłatę należną od właściciela poszczególnych nieruchomości musi być precyzyjna i zawierać rozstrzygnięcie oraz wszystkie niezbędne dane dotyczące poszczególnych nieruchomości. Zawarcie w zaskarżonej decyzji jedynie informacji, że uwzględnione zostało to, że w niektórych budynkach zadeklarowano selekcjonowanie odpadów, co przekłada się na wysokość opłaty powodując jej obniżenie, nie może być uznane za wystarczające. Kolegium za wiarygodne przyjęło też dane uwzględnione w poszczególnych decyzjach, ale w związku z uchyleniem tych decyzji, nie weszły one w skład decyzji SKO, nie stały się elementem ustaleń faktycznych. Decyzja reformatoryjna powinna tymczasem zawierać wszystkie te elementy, które wymienia art.210 Ordynacji podatkowej mającej pełne zastosowanie do postępowania w sprawach uregulowanych ustawą. Braki w tym zakresie powodują, że w istocie zaskarżona decyzja nie poddaje się kontroli, gdyż wymagałoby to ustalania danych dotyczących poszczególnych nieruchomości a następnie dokonywania obliczeń, w których to czynnościach Sąd nie może zastąpić organu administracji. Uchybienie w tym zakresie stanowi istotne naruszenie przepisów postępowania art.122,187 §1 i ostatecznie art.210 §1 pkt 6 O.p., które mogło mieć wpływ na wynik sprawy.

W rezultacie zarzut wskazany jako pierwszy w skardze Prokuratora zasługiwał na uwzględnienie, ale tylko częściowo ze wskazanych w nim przyczyn. Sąd nie podzielił stanowiska Prokuratora, że nie było możliwe objęcie jedną decyzją rozstrzygnięć odnoszących się do poszczególnych nieruchomości.

Odnosząc się do kolejnego zarzutu zawartego skardze Prokuratora, który stwierdził, że doszło do naruszenia art. 6o w zw. z art. 6m w zw. z art. 6k ust. 3 Ucp g poprzez obniżenie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z uwagi na fakt, że część mieszkańców zadeklarowała selektywne zbieranie odpadów komunalnych, Sąd uznał, że zarzut ten jest zasadny, ponieważ w przypadku nieruchomości zabudowanych budynkami wielolokalowymi, dla których składana jest przez właściciela nieruchomości jedna, wspólna dla całego budynku, deklaracja, nie ma możliwości uwzględnienia selektywnego zbierania odpadów przez poszczególnych mieszkańców. Mieszkańcy ci nie składają bowiem własnych deklaracji, więc nie mogą zadeklarować selektywnego zbierania odpadów.

Prokurator Rejonowy odwołał się do treści art. 6m ust. 1 Ucp g. Wskazał, że złożenie deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a zatem również podjęcie decyzji o selektywnym bądź nieselektywnym zbieraniu odpadów, leży w gestii spółdzielni mieszkaniowej, a nie osób posiadających tytuły prawne do poszczególnych lokali. Odwołując się do zasad logiki i doświadczenia życiowego, skarżący podniósł, że nie jest możliwe, by część mieszkańców tego samego budynku zadeklarowała zbieranie odpadów w sposób selektywny, a część – w sposób nieselektywny. Deklarację w sprawie sposobu zbierania odpadów powinien zatem złożyć właściciel nieruchomości dla całego budynku, przy czym w przypadku, gdy jedynie część mieszkańców chciałaby zbierać odpady w sposób selektywny, konieczne jest uznanie, że w całej nieruchomości odpady zbierane będą nieselektywnie. Prokurator Rejonowy słusznie podniósł, że w stanie niniejszej sprawy deklaracja właściciela w ogóle nie została złożona, a zatem nie sposób uznać, że zostało w niej zadeklarowane jakiegokolwiek stanowisko właściciela w przedmiocie selektywnego bądź nieselektywnego zbierania odpadów. Organ zaś nie był uprawniony do czynienia domniemań w tym zakresie.

Sąd uznał, że faktycznie ustawa nie przewiduje takiej sytuacji, jaka została uwzględniona

przez SKO. A mianowicie ustawa nie daje możliwości, w przypadku budynków wielolokalowych, różnicowania należnych opłat w zależności od tego jaką formę zadeklarują poszczególni mieszkańcy. Do składania deklaracji zobowiązani są właściciele nieruchomości a nie poszczególni mieszkańcy jako wytwórcy odpadów i to niezależnie od tego, czy niektórzy z nich są właścicielami lokali. Ustawa bowiem wprowadza dla budynków wielolokalowych szczególne rozwiązanie i obciąża obowiązkiem złożenia deklaracji właściciela budynku.

Z powyższych względów na podstawie art.145§1 pkt 1 lit a i c p.p.s.a. Sąd uchylił zaskarżoną decyzję wobec tego, że doszło do naruszenia wcześniej wskazanych przepisów postępowania , które mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy oraz do naruszenia przepisów prawa materialnego, które to naruszenie miało wpływ na wynik sprawy.

Ponownie rozpoznając sprawę organ odwoławczy zobligowany jest do dokonania i przedstawienia pełnych ustaleń w zakresie podstawy określenia opłaty a także do pominięcia okoliczności związanych z obniżeniem opłaty w związku z powołaniem się przez skarżącą Spółdzielnię na deklarowanie przez poszczególnych mieszkańców selekcjonowania odpadów. Organ musi też uwzględnić stanowisko Sadu co do sposobu skonstruowania decyzji.

O kosztach postępowania sądowego orzeczono na podstawie art.200 p.p.s.a. w związku z art.205 §1 p.p.s.a. przy zastosowaniu przepisu art.206 p.p.s.a. pozwalającego na miarkowanie tych kosztów. W związku z tym, że skarga Spółdzielni nie zawierała podstaw do uchylenia zaskarżonej decyzji a podstawy te zostały częściowo dostrzeżone z urzędu a częściowo na skutek skargi Prokuratora Rejonowego, koszty postępowania, na które składa się wpis w wysokości 462 zł oraz wynagrodzenie pełnomocnika wynoszące 2400 zł według §14 ust.2 pkt 1 lit. a w zw. z § 6 pkt 5 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U nr 163, poz.1349 ze zm.) zostały przyznane w wysokości odpowiadającej około 1/3 całości kosztów.

O niewykonywaniu zaskarżonej decyzji orzeczono w oparciu o art. 152 p.p.s.a.