

II SA/Rz 313/14 - Wyrok

Data orzeczenia	2014-05-29
Data wpływu	2014-03-19
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie
Sędziowie	Ewa Partyka /przewodniczący/ Małgorzata Wolska Paweł Zaborniak /sprawozdawca/
Symbol z opisem	6135 Odpady
Hasła tematyczne	Odpady
Skarżony organ	Samorządowe Kolegium Odwoławcze
Treść wyniku	Oddalono skargę
Powołane przepisy	Dz.U. 2012 nr 0 poz 270; art. 151; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący WSA Ewa Partyka Sędziowie NSA Małgorzata Wolska WSA Paweł Zaborniak /spr./ Protokolant Sylwia Pacześniak po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 29 maja 2014 r. sprawy ze skarg Spółdzielni Mieszkaniowej [...] na decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia [...] grudnia 2013 r., nr [...] z dnia [...] stycznia 2014 r., nr [...] nr [...] nr [...] nr [...] nr [...] nr [...] nr [...] w przedmiocie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi -skargi oddala-

Uzasadnienie

Przedmiotem do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia skarg Spółdzielni Mieszkaniowej (dalej: "Spółdzielnia") są decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego (dalej: "SKO w Przemyśle" lub "Kolegium") w przedmiocie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, którą wydano w następującym stanie sprawy:

Burmistrz Miasta wezwał Spółdzielnię do przedłożenia w terminie 7 dni deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla wyszczególnionych nieruchomości położonych w J. Następnie wobec niewykonania tego obowiązku wszczął z urzędu postępowania w sprawie określenia wysokości przedmiotowej opłaty za okres od dnia 1 lipca 2013 r. dla poszczególnych nieruchomości.

Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego wydanymi przez siebie decyzjami Burmistrz Miasta określił Spółdzielni wysokość przedmiotowych opłat za okres od dnia 1 lipca 2013 r. do dnia 31 sierpnia 2013 r., zgodnie z § 2 uchwały nr [...] Rady Miasta z dnia 3 grudnia 2012 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty (Dz. Urz. Woj. [...] z 2012 r. poz.[...]), a za okres od dnia 1 września 2013 r. zgodnie z § 1 uchwały nr [...] Rady Miasta z dnia [...] czerwca 2013 r. zmieniającej uchwałę w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty (Dz. Urz. Woj. [...] z 2013 r. poz.[...]). I tak:

1) decyzją z [...] października 2013 r. nr [...], dla nieruchomości przy os. K. [...], odpowiednio w wysokości 648 zł i 576 zł,

2) decyzją z [...] października 2013 r. nr [...], dla nieruchomości przy ul. [...] M.[...], odpowiednio w wysokości 1228,50 zł i 1092 zł,

3) decyzją z [...] października 2013 r. nr [...], dla nieruchomości przy os. P. [...], odpowiednio w

wysokości 607,50 zł i 540 zł,

4) decyzją z [...] października 2013 r. nr [...], dla nieruchomości przy os. A. K. [...], odpowiednio w wysokości 918 zł i 816 zł,

5) decyzją z [...] października 2013 r. nr [...], dla nieruchomości przy ul. S. [...], odpowiednio w wysokości 1053 zł i 936 zł,

6) decyzją z [...] października 2013 r. nr [...], dla nieruchomości przy os. A. K. [...], odpowiednio w wysokości 1255,50 zł i 1116 zł,

7) decyzją z [...] października 2013 r. nr [...], dla nieruchomości przy os. A. K. [...], odpowiednio w wysokości 2160 zł i 1920 zł,

8) decyzją z [...] października 2013 r. nr [...], dla nieruchomości przy os. A. K. [...], odpowiednio w wysokości 1323 zł i 1176 zł,

9) decyzją z [...] października 2013 r. nr [...], dla nieruchomości przy os. A. K. [...], odpowiednio w wysokości 1404 zł i 1248 zł,

10) decyzją z [...] października 2013 r. nr [...], dla nieruchomości przy os. A. K. [...], odpowiednio w wysokości 1269 zł i 1128 zł.

Podstawę prawną rozstrzygnięć stanowiły art. 6o i 6q ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (tekst jedn. Dz. U z 2012 r. poz. 391 z późn. zm.; dalej: "ustawa z dnia 13 września 1996 r." lub u.p.c.g.), art. 21 § 1 pkt 1, § 2 i 3, art. 47 § 3 i art. 207 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 749 z późn. zm.; dalej: "Op"), § 2 ww. uchwały nr [...] oraz uchwała nr [...].

W uzasadnieniu decyzji podano, że stosownie do § 2 uchwały Rady Miasta z dnia [...] grudnia 2012 r. nr [...], właściciele nieruchomości byli zobowiązani złożyć pierwszą deklarację w sprawie wysokości przedmiotowej opłaty do dnia 31 marca 2013 r. i z obowiązku tego Spółdzielnia nie wywiązała się pomimo skierowania do niej wezwań. Stosownie zaś do uchwały nr [...] wysokość opłaty ustalono jako iloczyn liczby mieszkańców i stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, której wysokość uległa zmianie na mocy uchwały nr [...]. Stąd też niezbędne było ustalenie opłaty w różnych wysokościach w zależności od okresu, za jaki ją naliczono. W ocenie organu na Spółdzielni ciążył obowiązek złożenia deklaracji oraz ponoszenia opłat za mieszkańców, ponieważ jako zarządca nieruchomości przejęła ona obowiązki właścicieli nieruchomości stosownie do art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r.

W odwołaniu od powyższych decyzji Spółdzielnia zakwestionowała stanowisko organu, jakoby ciążyły na niej obowiązki złożenia deklaracji i uiszczania opłaty, ponieważ w jej ocenie podmiotami zobowiązanymi powinni być poszczególni mieszkańcy. Spółdzielnia nie jest właścicielem rzeczowej nieruchomości i nie sprawuje nad nią zarządu w trybie ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, lecz ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, do której przepisy ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach nie nawiązują. Wadliwie ponadto ustalono liczbę mieszkańców nieruchomości, ponieważ oparto się w tym względzie wyłącznie na informacji przekazanej przez Spółdzielnię, która nie jest jednak w stanie zweryfikować rzeczywistej liczby mieszkańców.

Po rozpatrzeniu ww. odwołań SKO utrzymało zaskarżone decyzje w mocy, odpowiednio decyzjami:

- 1) z [...] grudnia 2013 r. nr[...],
- 2) z [...] stycznia 2014 r. nr[...],
- 3) z [...] stycznia 2014 r. nr[...],
- 4) z [...] stycznia 2014 r. nr[...],
- 5) z [...] stycznia 2014 r. nr[...],
- 6) z [...] stycznia 2014 r. nr[...],
- 7) z [...] stycznia 2014 r. nr[...],
- 8) z [...] stycznia 2014 r. nr[...],
- 9) z [...] stycznia 2014 r. nr[...],
- 10) z [...] stycznia 2014 r. nr[...].

Organ odwoławczy wyjaśnił, że w obecnym stanie prawnym właściciele nieruchomości mają obowiązek złożyć organowi gminy deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i uiścić należną opłatę na zasadzie samoobliczenia. Przy czym, stosownie do art. 2 ust. 3 u.p.c.g., 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 o własności lokali, a w myśl art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych 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. Dlatego Spółdzielnię należało traktować jako zarządcę rzeczzonej nieruchomości, na której ciążyły opisane obowiązki. Prawidłowo również ustalono wysokość opłaty, przyjmując stawki określone w powołanych wyżej uchwałach. Za niezrozumiały uznano natomiast zarzut, iż Spółdzielnia nie jest w stanie potwierdzić aktualnej liczby mieszkańców nieruchomości choćby i z tego powodu, że na członkach Spółdzielni z mocy § 17 jej Statutu, ciąży obowiązek zgłaszania zmiany ilości osób mieszkających w lokalu. Wskazano też, że dotychczas Spółdzielnia nie kwestionowała swoich obowiązków w omawianej problematyce, a nowelizacja ustawy z dnia 13 września 1996 r. nie wprowadziła zmian w zakresie podmiotów zobowiązanych do wypełnienia obowiązków w niej określonych, a jedynie tryb umowy na pozbywanie się odpadów zamieniono na obowiązek złożenia deklaracji i uiszczenia samodzielnie obliczonej opłaty.

Z opisanymi decyzjami nie zgodziła się Spółdzielnia Mieszkaniowa wnosząc do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie skargi, zarejestrowane odpowiednio (1) II SA/Rz 313/14, (2) II SA/Rz 359/14, (3) II SA/Rz 361/14, (4) II SA/Rz 366/14, (5) II SA/Rz 405/14, (6) II SA/Rz 407/14, (7) II SA/Rz 410/14, (8) II SA/Rz 414/14, (9) II SA/Rz 416/14, (10) II SA/Rz 417/14, w których domaga się stwierdzenia nieważności wydanych w sprawie decyzji oraz zasądzenia na jej rzecz kosztów postępowania. Rozstrzygnięciom tym zarzuciła naruszenie:

1. art. 2 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 2 ust 3 i art. 6m ust. 1 ustawy z dnia 16 września 1996 r. w zw. z art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz art. 1 ust. 3 i 5 ww. ustawy

przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że Spółdzielnia jest właścicielem nieruchomości wielolokalowej w rozumieniu ustawy z dnia 16 września 1996 r. i ciąży na niej obowiązki wynikające z tej ustawy, w tym złożenia deklaracji i uiszczenia opłaty, ponieważ sprawuje zarząd przedmiotowymi nieruchomościami wspólnymi w rozumieniu przepisów ustawy o własności lokali w sytuacji, gdy nie jest to zarząd powierzony sprawowany w oparciu o przepisy ustawy o własności lokali, lecz ma charakter odrębny i wykonywany jest na podstawie przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Na nieruchomościach tych ustanowiono odrębne własności lokali, co do których Spółdzielnia nie posiada żadnego tytułu prawnego i nie zawierała z ich właścicielami żadnej umowy w tym zakresie. Przepisy ustawy z dnia 16 września 1996 r. nie rozstrzygają ponadto o kolejności podmiotów zobowiązanych do złożenia deklaracji i uiszczenia opłaty,

2. art. 6o i art. 6q ustawy z dnia 16 września 1996 r. w zw. z art. 3 pkt 3 lit. c w zw. z art. 7 § 1 w zw. z art. 120 w zw. z art. 121 § 1 w zw. z art. 133 § 2 Op przez błędne przyjęcie, że Spółdzielnia jest stroną postępowań podatkowych w sprawach ustalenia w drodze decyzji wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na przedmiotowych nieruchomościach w sytuacji, w której nie posiada ona w tej sprawie statusu podatnika, ponieważ nie podlega obowiązkowi złożenia deklaracji i uiszczenia opłaty.

W uzasadnieniu skarg podtrzymano dotychczas wyrażone stanowisko o braku podstaw do nałożenia na Spółdzielnię rzeczonych obowiązków, ponieważ nie pełni ona zarządu rzeczoną nieruchomością w trybie przepisów ustawy o własności lokali, lecz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, który nie jest zarządem powierzonym. Spółdzielnia nie jest także właścicielem nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 16 września 1996 r. i nie zawierała umowy z właścicielami wyodrębnionych lokali dających jej prawo władania tymi lokalami. Ponadto, Spółdzielnia nie ma możliwości zweryfikowania informacji, które należy podać w deklaracji pod rygorem odpowiedzialności karnej.

W odpowiedzi na skargi SKO wniosło o ich oddalenie, podtrzymując dotychczas zajęte stanowisko w sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje;

Skargi nie są zasadne.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, obejmującą badanie zaskarżonych aktów pod względem ich zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Zakres tej kontroli wyznacza art. 134 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm. - zwanej dalej w skrócie "P.p.s.a."), stanowiący, że Sąd orzeka w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Uwzględnienie skargi następuje jedynie wówczas, gdy zaskarżony akt narusza prawo w sposób określony w ostatnio cytowanej ustawie. W przypadku zaskarżenia decyzji Sąd zobowiązany jest zgodnie z art. 145 § 1 P.p.s.a. do jej uchylenia - jeśli stwierdzi naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania, inne naruszenie przepisów postępowania, jeśli mogło mieć ono istotny wpływ na wynik sprawy - lub do stwierdzenia nieważności takiej decyzji, jeśli zachodzą przesłanki przewidziane w art. 156 k.p.a. lub innych przepisach.

i na zasadach określonych w uchwale rady gminy, o której mowa w art. 61 Uupcg.

Jak już wyżej wskazano to na właścicielu nieruchomości spoczywa obowiązek złożenia do właściwego organu deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Definicja "właściciela nieruchomości" na użytek ustawy zamieszczona została w art. 2 ust. 1 pkt 4 Uupcg. Stosownie do treści tego przepisu, ilekroć w ustawie mowa jest o właścicielach nieruchomości - rozumie się przez to także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne

i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością. Powyższa definicja ma charakter zakresowy. Zostały w niej wymienione poszczególne kategorie podmiotów, które mogą zostać uznane za właścicieli nieruchomości w znaczeniu ustawowym. W przepisie tym określono szeroki krąg podmiotów, które są (mogą być) adresatami obowiązków nałożonych przepisami ustawy. Takie rozwiązanie podyktowane jest potrzebą zapewnienia prawidłowej i powszechnej realizacji celów i funkcji ustawy, wskazanych już w samej nazwie. Nie można zatem dokonywać interpretacji poszczególnych przepisów bez uwzględniania celu i funkcji ustawy, jak też bez uwzględniania wykładni systemowej zarówno wewnętrznej jak i zewnętrznej. Podkreślenia wymaga także, że w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach definicja "właściciela nieruchomości" i "nieruchomości" jest odmienna od tej stosowanej w prawie cywilnym i odbiega od ścisłego znaczenia tego pojęcia w prawie cywilnym.

W orzecznictwie sądów administracyjnych (m.in. wyrok WSA w Olsztynie

z dnia 19.12.2013 r., sygn. akt I SA/OI 760/13, niepubl.) wskazano, że dla prawidłowego odczytywania art. 2 ust. 1 pkt 4 Uupcg 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 Uupcg 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. trwały zarząd i użytkowanie to władztwo nad nieruchomościami Skarbu Państwa lub gminy uregulowane przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami), a także ewentualnie na podstawie stosunku obligacyjnego.

Z kolei z art. 2 ust. 3 Uupcg wynika, iż w razie zabudowania nieruchomości budynkami wielolokalowymi, w których ustanowiona została odrębna własność lokali, obowiązki właściciela nieruchomości obciążają 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 ze zm.), lub właścicieli lokali, jeżeli zarząd nie został wybrany.

Z powyższych zapisów wynika, że w stanie faktycznym konkretnej sprawy kilka podmiotów jednocześnie może spełniać warunki do uznania ich za właścicieli nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 Uupcg. Nie oznacza to jednak, że wszystkie wymienione podmioty mogą jednocześnie mieć taki status względem obowiązku związanego z konkretną nieruchomością. Z przepisów ustawy nie wynika też solidarna odpowiedzialność tych podmiotów w powyższej sytuacji. Z tego względu celem ustalenia, który podmiot w konkretnym przypadku powinien zostać uznany za właściciela obowiązującego do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi należy odwołać się również do innych aktów

prawnych, w tym do przepisów Kodeksu cywilnego oraz ustawy o własności lokali, a w odniesieniu do możliwości uznania spółdzielni mieszkaniowej za taki podmiot, również do ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1222 ze zm.). Jak wskazano w literaturze, tam gdzie jakkolwiek tytuł prawny do nieruchomości łączy się z członkostwem

w określonej korporacji typu spółdzielnia mieszkaniowa, wspólnota mieszkaniowa (powyżej 7 członków) lub TBS, podmiotem zobowiązanym do złożenia deklaracji będzie zawsze jednostka organizacyjna lub osoba posiadająca nieruchomość

w zarządzie, czyli m.in. spółdzielnia mieszkaniowa (por. K. Sobieralski, Podmiot zobowiązany do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, NZZS 2013/3, s. 59).

Wbrew stanowisku strony skarżącej osoby, którym przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego lub spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego bądź użytkowego (takie prawo jest ograniczonym prawem rzeczowym), 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 ustawy, gdyż jest ich właścicielem (bądź użytkownikiem wieczystym gruntu i właścicielem budynków).

Jak wyżej wskazano z przytoczonej wyżej definicji nieruchomości wynika, że część budynku może stanowić odrębną nieruchomość na mocy przepisów szczególnych. Są nimi właśnie przepisy ustawy o własności lokali. Cechą charakterystyczną odrębnej własności lokalu 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 ustawy o własności lokali).

W okolicznościach sprawy skarżąca Spółdzielnia Mieszkaniowa wywodzi, że nie jest podmiotem o którym mowa w art. 2 ust. 3 Uupcg, bo zarząd nieruchomością sprawuje w trybie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych a nie ustawy o własności lokali. Z takim stanowiskiem skład orzekający w niniejszej sprawie nie zgadza się, bo nie jest – według ustawodawcy istotne w jakim trybie lecz w jakim rozumieniu zarząd jest sprawowany.

Zarząd nieruchomością wspólną uregulowany został w rozdziale czwartym ustawy o własności lokali (art.18-33). W myśl art. 18 tej ustawy 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. Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali, 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 (tzw. zarząd powierzony).

W art. 2 ust. 3 Uupcg 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. Po ustanowieniu na rzecz swoich członków lub innych osób odrębnej własności 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 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Nie budzi więc wątpliwości Sądu, że takie dalsze odesłanie przez art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych do zarządu powierzonego w rozumieniu ustawy o własności lokali przesądza, iż Spółdzielnia sprawuje – jak to określa przepis art. 2 ust. 3 Uupcg – zarząd nieruchomością wspólną w rozumieniu ustawy o własności lokali.

W uchwale z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 2/12 (opubl. ONSAiWSA 2013/2/23) Naczelny Sąd Administracyjny wypowiadając się co do charakteru zarządu, o którym mowa w art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych 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 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, 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". Według NSA, ze względu na formułę normatywną art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych 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. 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 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest więc sprawowanie ex lege przez spółdzielnię zarządu nieruchomością wspólną jak zarządu powierzonego. Podobne stanowisko wyrażone zostało w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 19 października 2012 r. w sprawie sygn. akt V CSK 459/11 (Lex nr 1243118), w którym sformułowano następującą tezę: "Odpowiednie stosowanie art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali, o którym mowa w art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, 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 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Oznacza ono jedynie to, że zarząd nieruchomością wspólną jest wykonywany przez spółdzielnię jak zarząd powierzony w rozumieniu art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali. Jednakże zarząd przysługujący spółdzielni powstaje i jest wykonywany ex lege, podczas gdy zarząd powierzony według art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali 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 ustawy o własności lokali na podstawie art. 241 albo art. 26 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych".

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. Zarząd ten, w sytuacji wyodrębnienia własności lokali, nie jest całkowicie oderwany od reguł, o jakich mowa w przepisach ustawy

o własności lokali. Trzeba zatem stwierdzić, że spółdzielnie mieszkaniowe sprawują zarząd nieruchomością wspólną w rozumieniu przepisów 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 ustawy o własności lokali) przepisy ustawy

o własności lokali a zwłaszcza przepisy o wspólnotcie 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, czyli

"w rozumieniu" tej ustawy.

Użycie w art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych sformułowania, że spółdzielnia wykonuje zarząd ... "jak zarząd powierzony, o którym mowa w ustawie o własności lokali"... i odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy o własności lokali w tym zakresie wskazuje, że na gruncie Uupcg jest to zarząd w rozumieniu ustawy o własności lokali. Jest to więc zarząd ustawowy w zakresie wykonywania którego w/w przepis odsyła bezpośrednio do stosownych regulacji ustawy o własności lokali, nakazując je stosować odpowiednio.

Nie do zaakceptowania, w świetle art. 32 ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, byłoby przyjęcie takiej interpretacji art. 2 ust. 3 ustawy, według której uznaje się, że osoby sprawujące zarząd nieruchomościami wspólnymi na podstawie umowy lub uchwały współwłaścicieli nieruchomości, bo 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 wyżej wskazano, odwołuje się w wielu kwestiach do ustawy o własności lokali).

Należy zaznaczyć także, że spółdzielnia mieszkaniowa ma możliwość wyegzekwowania od lokatorów przypadających od nich części opłaty, 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 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 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zarząd spółdzielni prowadzi odrębnie dla każdej nieruchomości ewidencję i rozliczenie przychodów i kosztów, o których mowa w ust. 1-2 i 4. Według zaś z art. 17 tej ustawy 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.

Z faktu, że opłaty za gospodarowanie odpadami wnoszone przez właścicieli nieruchomości na rzecz gmin w świetle obecnych unormowań są daniną publicznoprawną, nie wynika, że spółdzielnie mieszkaniowe nie mogą być nią obciążone i że następnie nie mogą rozliczać tej opłaty jako kosztów utrzymania nieruchomości wspólnych. Nadto w świetle powszechnej wiedzy należy przyjąć, 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. Nie jest zatem możliwe określenie dla danej nieruchomości zamieszkałej przez wielu mieszkańców opłaty obliczonej według różnych stawek (za zbieranie odpadów w sposób selektywny lub nieselektywny). Konsekwencją przyjęcia zasadności stanowiska Spółdzielni byłaby konieczność wydzielania zabezpieczonych miejsc na selekcionowane odpady dla każdego właściciela lokalu będącego odrębną nieruchomością osobno oprócz tych, które są przeznaczone dla pozostałych, co choćby ze względów sanitarnych czy organizacyjnych trudno sobie wyobrazić.

Reasumując stwierdzić należy, że zaskarżone decyzje są zgodne z prawem

w zakresie uznania Spółdzielni Mieszkaniowej za podmiot zobowiązany do składania deklaracji i uiszczania na rzecz Gminy Miejskiej opłat za gospodarowanie odpadami. W przypadku spółdzielni mieszkaniowych, w których znajdują się mieszkania tzw. lokatorskie, bądź spółdzielcze własnościowe, a przecież mogą być także takie, które spółdzielnia wynajmuje, spółdzielnia będzie składała deklaracje za całą nieruchomość a następnie za całą nieruchomość będzie wносиła opłatę. Kwota opłaty będzie dzielona pomiędzy mieszkańców, których nieruchomości znajdują się w zasobach spółdzielni. Opłata będzie dzielona zgodnie z metodą przyjętą przez gminę (art. 6j Uupcg). Taki model postępowania wydaje się,

w obecnym stanie prawnym jedynym możliwym do zrealizowania.

Jak wyżej wskazano, opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, do uiszczania których na rzecz gminy lub ich związków obowiązani są właściciele nieruchomości, są daninami publicznymi o niepodatkowym charakterze. Zgodnie z art. 6q Uupcg w sprawach dotyczących opłat stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa. Natomiast treść art. 6o Uupcg, 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 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.

Z art. 6m ust. 1 ustawy wynika, że deklarację o wysokości opłaty należy składać

w odniesieniu do danej nieruchomości.

Jeszcze raz zaznaczyć należy, że w ustawie o utrzymaniu czystości

i porządku w gminach nie zawarto definicji "nieruchomości". Pojęcie nieruchomości regulują przepisy Kodeksu cywilnego, ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o własności lokali. Jednakże z uwagi na przyjętą w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach systematykę uznać należy, że pod pojęciem nieruchomości należy rozumieć: nieruchomość gruntową zabudowaną budynkiem, nieruchomość budynkową oraz nieruchomość lokalową. Przy czym pojęcie "nieruchomości" na gruncie tej ustawy jest pojęciem szczególnym w stosunku do art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nakłada na gminę obowiązek objęcia systemem gospodarowania odpadami komunalnymi nieruchomości gruntowych zabudowanych budynkami (zabudowa wielorodzinna, domu wraz z przynależnymi do nich działkami) oraz nieruchomości lokalowych (wyodrębnione lokale w ramach zabudowy wielorodzinnej). Zauważyć należy także, że w przypadku spółdzielni mieszkaniowych w ich zasobach może znajdować się wiele budynków wielolokalowych. Ustawa o utrzymaniu czystości

i porządku w gminach posługuje się dwiema kategoriami nieruchomości. Są to nieruchomości zamieszkane (art. 6c ust. 1 ustawy) i nieruchomości niezamieszkane (art. 6c ust. 2 ustawy). W piśmiennictwie przyjęto, że konstrukcja zawarta w art. 2 ust. 3 ustawy pozwala na stwierdzenie, że w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach kategorię nieruchomości możemy bezpośrednio wiązać z jej właścicielem tzn. jeżeli dana nieruchomość

ma jednego właściciela, według definicji ustawowej, to będzie traktowana jako pewna całość bez względu na to, ile elementów składowych wchodzi w jej zakres. Takie właśnie rozumienie właściciela nieruchomości jest związane z nieruchomościami zabudowanymi budynkami wielolokalowymi (por. A. Modrzejewski, "Właściciel i nieruchomość w świetle znowej ustawy

o utrzymaniu czystości i porządku w gminach" – publ. Samorząd Terytorialny 1-2/2013, s. 88).

Na gruncie obecnie obowiązującej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku

w gminach obowiązek posiadania umowy na pozbywanie się odpadów komunalnych wytwarzanych na nieruchomości został zastąpiony obowiązkiem złożenia deklaracji

i uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Dopiero w sytuacji niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie tymi odpadami właściwy organ określa w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę uzasadnione szacunki, w tym średnią ilość odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze. Ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego wynika, że decyzja organu I instancji zawiera szczegółowy sposób wyliczenia opłaty. Wskazano, że Rada Miejska uchwałą nr [...] z dnia [...] grudnia 2012 r.

w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz terminu i miejsca składania deklaracji przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Miejskiej (Dz. Urz. Woj. [...] z 2013 r. poz. [...]) określiła wzór deklaracji oraz termin złożenia pierwszej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, który upłynął 31 marca 2013 r. Natomiast uchwałą nr [...] z dnia [...] grudnia

2012 r. (Dz. Urz. Woj. [...] z 2012 r., poz.[...]) wybrano metodę ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalono wysokość stawki tej opłaty. Uchwała ta została następnie zmieniona uchwałą nr [...] Rady Miasta z [...] czerwca 2013 r. zmieniającą uchwałę w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty (Dz. Urz. Woj. [...] z 2013 r. poz.[...]). Powyższe przepisy prawa miejscowego pozwalały na naliczenie stosownej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w sposób jaki uczyniły to organy. Jak zaznaczono w decyzjach Kolegium przyjęty w mieście J. model opłaty uzależniony jest od liczby mieszkańców – co jest zgodne z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy

i § 2 uchwały RM J. z dnia [...].12.2012 r. Nr [...]w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty oraz uchwałą Nr [...] zmieniającą ww. uchwałę. Zgodnie z ww. uregulowaniami opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości zamieszkałych ustala się jako iloczyn sumy mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Stawka opłaty na podstawie § 2 ust. 2 powyższej uchwały Nr [...] w przypadku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny wynosi 13,50 zł miesięcznie od osoby. Od 1 września 2013 r. stawka opłaty została zmieniona do kwoty 12 zł miesięcznie od 1 osoby (§ 1 uchwały Nr[...]). W kwestionowanych decyzjach organy wyjaśniły, że wysokość opłaty została określona zgodnie z art. 6h Uupcg. Ustalono bowiem, że przedmiotowe nieruchomości są zamieszkałe a obliczeń wysokości opłat dokonano w oparciu o dane meldunkowe, odczyty urządzeń pomiarowych wody wg informacji Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w [...] Sp. z o.o., informacje dotyczące wielkości miesięcznego przyrostu zużycia wody oraz aktualną liczbę osób zamieszkujących nieruchomość (informacja uzyskana od Spółdzielni).

Bez znaczenia dla rozstrzygnięcia była kwestia podstaw ewentualnej odpowiedzialności karnej związanej z obowiązkiem podania przez Spółdzielnię liczby mieszkańców. Okoliczności te mogą być badane w postępowaniu karnym a nie administracyjnym.

Prawidłowo zatem, w ocenie Sądu, wyliczona została kwota opłaty za tereny zamieszkałe, dla poszczególnych nieruchomości. W tym miejscu odnosząc się do zarzutu strony skarżącej odnośnie nieprawidłowego określenia wysokości opłaty

z uwagi na nieprawidłowe ustalenie aktualnej liczby mieszkańców, wskazać należy, co też słusznie zauważył organ odwoławczy, że zgodnie z § 17 Statutu Spółdzielni Mieszkaniowej członek Spółdzielni jest zobowiązany zawiadomić Spółdzielnię o każdorazowej zmianie ilości osób zamieszkujących w lokalu. Zatem to Spółdzielnia posiada aktualne dane o liczbie mieszkańców w administrowanych zasobach mieszkaniowych. Wskazać przy tym należy na treść art. 6m ust. 1 Uupcg zgodnie z którym, w przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi lub określonej w deklaracji ilości odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć nową deklarację w terminie 14 dni od dnia nastąpienia zmiany. Opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi

w zmienionej wysokości uiszcza się za miesiąc, w którym nastąpiła zmiana.

W odniesieniu do osób nie będących członkami Spółdzielni w grę może wchodzić choćby odpowiedzialność odszkodowawcza, o czym można pouczyć takie osoby. Wystarczy, że Spółdzielnia dołoży w tym zakresie należytej, możliwej

w danych okolicznościach staranności.

W ocenie Sądu zgromadzony w sprawie materiał dowodowy pozwala na stwierdzenie, że organ I instancji dokonał prawidłowego wyliczenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla wskazanych w decyzjach nieruchomości, czemu dał wyraz w uzasadnieniach decyzji. Stan faktyczny sprawy ustalony został w oparciu o prawidłowo zgromadzony materiał dowodowy w sprawie a organ dokonał wszechstronnej oceny tego materiału dowodowego bez naruszenia zasady swobodnej oceny dowodów, zgodnie z art. 122, art. 187 §1, art.191 Ordynacji podatkowej.

Dlatego też, mając powyższe na uwadze na podstawie art. 151 P.p.s.a. Sąd orzekł jak w sentencji wyroku.