

SKO/63.31.2015

wpięto 11.02.2016 r.

Olsztyn, dnia 8 lutego 2016 r.

DECYZJA

Na podstawie art. 233 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.), Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie w składzie:

Przewodniczący	-	Patrycja Mordasiewicz
Członkowie	-	Dagmara Paszotta
	-	Danuta Kocięcka

po rozpatrzeniu odwołania Olsztyńskiej Spółdzielni Mieszkaniowej reprezentowanej przez radcę prawnego Krzysztofa Szczepkowskiego od decyzji nr SD:7030.565.2013.BT wydanej w dniu 31 lipca 2015 r. z upoważnienia Prezydenta Olsztyna przez Dyrektora Wydziału Środowiska w sprawie określenia wysokości zobowiązania z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za nieruchomości zamieszkałe za okres od 1 lipca 2013 r. do 31 lipca 2013 r. w kwocie 170.081,19 zł

rozstrzygnęło

utrzymać decyzję organu pierwszej instancji w całości w mocy.

UZASADNIENIE

Z akt sprawy wynika, że Olsztyńska Spółdzielnia Mieszkaniowa złożyła do organu pierwszej instancji jedynie część deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w stosunku do ogółu nieruchomości, którymi spółdzielnia zarządza.

Decyzją będącą przedmiotem odwołania ponownie określono spółdzielni wysokość zobowiązania z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za nieruchomości zamieszkałe za okres od 1 lipca 2013 r. do 31 lipca 2013 r. w kwocie 170.081,19 zł.

Powyższa decyzja wydana była po ponownym rozpoznaniu sprawy, w wyniku uchylecia przez Kolegium poprzednich decyzji organu pierwszej instancji (z dnia 13 listopada 2013 r. i z dnia 28 listopada 2014 r.) i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia.

W złożonym odwołaniu od tej decyzji, pełnomocnik spółdzielni wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji i umorzenie postępowania jako bezprzedmiotowego, lub o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji. Wniósł ponadto o dopuszczenie na prawach strony wszystkich podmiotów pominiętych przy rozpoznawaniu niniejszej sprawy, wskazanych przez niego jako osoby posiadające status strony, przeprowadzenie rozprawy administracyjnej z zapewnieniem udziału wszystkim osobom posiadającym status strony oraz o dopuszczenie pozostałych dowodów pominiętych w postępowaniu w pierwszej instancji.

Zarzucił decyzji naruszenie przepisów tj.:

- art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. z art. 27 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych poprzez jego niewłaściwą wykładnię, w związku z przyjęciem, że przepis ten ma zastosowanie również do spółdzielni, jeżeli w zasobach spółdzielni własność niektórych lokali została wyodrębniona,

- art. 6 o, art. 6 i oraz art. 6q ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, w związku z błędnym przyjęciem, że Olsztyńska Spółdzielnia Mieszkaniowa sprawuje zarząd nieruchomością wspólną w rozumieniu przepisów ustawy o własności lokali, podczas gdy zarząd nieruchomością wspólną jest sprawowany przez Olsztyńską Spółdzielnię Mieszkaniową w oparciu o przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych,

- art. 6 o ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w związku z uchwałą Nr XXXIII/603/13 Rady Miasta Olsztyna z dnia 7 marca 2013 r., poprzez przyjęcie, iż organ

administracyjny jest uprawniony do narzucania właścicielowi nieruchomości sposobu zagospodarowania odpadów komunalnych (tu nakazania segregowania bądź nie segregowania odpadów),

- art. 60 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. z art. 122 Ordynacji podatkowej oraz art. 6 ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i uchwałą nr XXX/548/12 Rady Miasta Olsztyn z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawek opłat za pojemniki o określonej pojemności, poprzez przyjęcie przez organ, że w przypadku, gdy tylko część mieszkańców zadeklarowała selektywne zbieranie odpadów, a pozostała część mieszkańców fizycznie nie złożyła takich deklaracji konieczne jest uznanie, że w całej nieruchomości odpady będą zbierane nieselektywnie,

- art. 210 § 6 Ordynacji podatkowej, poprzez jego niezastosowanie w niniejszej sprawie, w związku ogólnikowym podaniem (vide: str. 2 uzasadnienia decyzji drugi akapit) na czym polegały rzekome błędy strony skarżącej zawarte w złożonych deklaracjach - co uniemożliwia stronie skarżącej zweryfikowanie poprawności rozumowania organu pierwszej instancji, jak również ustalenia, czy te ogólnikowe stwierdzenia organu wpłynęły na treść wydanej w niniejszej sprawie decyzji,

- art. 168 Konstytucji, w związku z przepisem art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w związku z niezgodnością z tymi przepisami art. 6k ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, na podstawie których uchwałą Nr XXXIII/603/13 Rady Miasta Olsztyna z dnia 7 marca 2013 r. ustalono stawkę opłat za wywóz śmieci, bez wymaganej kompetencji ustawowej wyrażającej się granicami, w jakich organ uchwałodawczy samorządu terytorialnego może poruszać się przy ustalaniu tych stawek,

- art. 6 i pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, poprzez niewłaściwe zastosowanie, w związku z przyjęciem na podstawie ewidencji ludności, że osoby które nie złożyły deklaracji i oświadczeń zamieszkiwały w danej nieruchomości w okresie od 1 lipca 2013 r. do 31 lipca 2013 r.,

- art. 6 o ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, poprzez jego niewłaściwe zastosowanie w niniejszej sprawie - w związku z pominięciem przy ustalaniu wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi danych dostępnych organowi na podstawie art. 9 f ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach; względnie - w związku z pominięciem przy ustalaniu wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi uzasadnionych szacunków, w tym w szczególności ilości odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze,

- art. 6 m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez jego błędną wykładnię, w związku z przyjęciem, iż deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami powinny być składane oddzielnie dla każdej „nieruchomości budynkowej”.

- art. 123 § 1 Ordynacji podatkowej w zw. z art. 133 § 1 i art. 180 § 1 tej ustawy, poprzez jego niezastosowanie polegające na nie zapewnieniu udziału wszystkim stronom postępowania właścicielom lokali mieszkających w zasobach spółdzielni, którzy złożyli stosowne deklaracje pomimo tego, że:

a) strona wskazywała potrzebę przesłuchania ww. osób na okoliczność złożenia przez nie deklaracji o sposobie gospodarowania odpadami oraz uiszczenia opłat za gospodarowanie odpadami,

b) przedmiotowa decyzja będzie miała wpływ na zakres ich obowiązków, w związku z tym, że organ przyjął, i większość mieszkańców nieruchomości budynkowych pomimo zadeklarowania selektywnej zbiórki odpadów i związanej z tym niższej opłaty będzie zobowiązana ponosić wyższe opłaty w związku z tym, iż organ uznał, że wiąże go zdanie

pozostalej grupy mieszkańców, którzy zadeklarowali, że nie będą segregowali odpadów

Ponadto na podstawie art. 229 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, pełnomocnik wniósł o zwrócenie się do organu pierwszej instancji o udzielenie informacji (i przedłożenie na tą okoliczność stosownych dokumentów), czy podmioty odbierające odpady komunalne z nieruchomości objętych niniejszym postępowaniem informowały na podstawie art. 9 f ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach organ I instancji o tym, że w okresie od 1 lipca 2013 r. do 31 lipca 2013 r. z przedmiotowych nieruchomości były odbierane zmieszane odpady komunalne. Uzupelnienie postępowania dowodowego w powyższym zakresie, w ocenie pełnomocnika, jest konieczne, z uwagi na to, że zarówno we wcześniej uchylonych decyzjach, jak również powołanej na wstępie organ w ogóle nie odniósł się do tego, jak faktycznie przebiegała zbiórka odpadów przez mieszkańców nieruchomości w okresie od 1 lipca 2013 r. do 31 lipca 2013 r. Powyższe wskazuje na to, że organ w ogóle nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego zgodnie z art. 60 ustawy, w zakresie jakim nie wziął pod uwagę danych dostępnych mu z urzędu, dotyczących tego, jak faktycznie przebiegał proces zbiórki odpadów na nieruchomościach będących przedmiotem niniejszego postępowania. Zdaniem pełnomocnika ewentualne zgłoszenia bądź nie firm odbierających odpady potwierdzą, czy w nieruchomościach będących przedmiotem postępowania w okresie objętym decyzją faktycznie była przeprowadzana zbiórka odpadów w sposób selektywny, czy też taka nie miała miejsca.

W uzasadnieniu odwołania pełnomocnik szeroko przedstawił swoją argumentację.

Rozpatrując sprawę w postępowaniu odwoławczym, Kolegium zważyło co następuje.

Z akt sprawy wynika, że spółdzielnia złożyła jedynie część deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w stosunku do ogółu nieruchomości, którymi zarządza. Według informacji uzyskanych przez organ pierwszej instancji od Prezesa OSM, spółdzielnia złożyła deklaracje tylko za lokale spółdzielcze, np. lokale przeznaczone na biura spółdzielni, domy kultury czy lokale mieszkalne ze spółdzielczym lokatorskim prawem do lokalu. Deklaracje te zawierały błędy, tj. nie wykazywały pełnej liczby mieszkańców zadeklarowanych nieruchomości, złożono po dwie różne deklaracje do tych samych nieruchomości, z czego każda deklaracja wskazywała inną ilość mieszkańców i inny sposób gromadzenia odpadów komunalnych, w deklaracjach ujęto po kilka a nawet kilkanaście różnych nieruchomości, co stworzyło sytuację, że deklaracje te nie wskazują, ilu mieszkańców zamieszkuje każdą z wykazanych w deklaracji nieruchomości. Działając w imieniu mieszkańców spółdzielnia przekazała organowi indywidualne deklaracje mieszkańców posiadających spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu lub prawo odrębnej własności, które zostały złożone w siedzibie spółdzielni. Z uwagi na powyższe Prezydent Olsztyna działając na podstawie art. 6q ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 274 a § 1 ustawy Ordynacja podatkowa wezwał spółdzielnię do złożenia pierwszej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Olsztyńska Spółdzielnia Mieszkaniowa w odpowiedzi na wezwanie do złożenia pierwszej deklaracji (vide: pismo z dnia 9 lipca 2013 r.), określiła stanowisko organu jako bezpodstawne, ponieważ przekazała organowi indywidualne deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi złożone przez właścicieli nieruchomości w siedzibie spółdzielni. Stwierdziła też, że zarząd nad nieruchomościami należącymi do spółdzielni sprawuje nie w oparciu o przepisy ustawy o własności lokali, ale na podstawie przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z dnia 15 grudnia 2000 r., dlatego wspomniany przepis ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie ma zastosowania do stanów faktycznych, w których zarząd nad nieruchomościami zabudowanymi budynkami wielolokalowymi odbywa się jedynie na podstawie przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych tak jak ma to

miejsce w przypadku Olsztyńskiej Spółdzielni Mieszkaniowej. Wobec takiego stanowiska strony organ pierwszej instancji działając na podstawie art. 165 § 1 i 2 Ordynacji podatkowej w zw. z art. 6 o i art. 6q ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wszczął z urzędu postępowanie wobec Olsztyńskiej Spółdzielni Mieszkaniowej w sprawie ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z nieruchomości położonych w Olsztynie należących do zasobów OSM. W dniu 17 lipca 2013 r. Prezydent Olsztyna działając na podstawie art. 6q ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 155 § 1 Ordynacji podatkowej w związku z Uchwałą Nr XXX/547/12 Rady Miasta Olsztyna z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

wezwał Olsztyńską Spółdzielnię Mieszkaniową do udzielenia w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania informacji o aktualnej liczbie mieszkańców zamieszkujących poszczególne nieruchomości zarządzane przez OSM. Pismem z dnia 30 lipca 2013 r. spółdzielnia odmówiła udzielenia takiej informacji twierdząc, że organowi prowadzącemu postępowanie dane o liczbie mieszkańców znane są z urzędu jako organowi powołanemu do prowadzenia ewidencji ludności z mocy prawa. Ponadto OSM stwierdziła, że w dniu 29 kwietnia 2013 r. przekazała do Urzędu Miasta pierwsze deklaracje złożone przez właścicieli lokali mieszkalnych i użytkowych posiadających spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu lub prawo odrębnej własności w Olsztyńskiej Spółdzielni Mieszkaniowej wraz z zestawieniami przekazanych deklaracji. Zarząd OSM nie wziął jednak pod uwagę faktu, że liczba osób zameldowanych na nieruchomościach OSM nie jest równoznaczna z ilością rzeczywiście zamieszkujących osób na danej nieruchomości oraz, iż liczba jest zmienna w czasie i dane z dnia 30 kwietnia 2013 r. mogą nie być już aktualne. Wobec odmowy strony w sprawie udzielenia powyższych informacji, organ do określenia ilości osób zamieszkujących na nieruchomościach zarządzanych przez OSM (stan na dzień 30 lipca 2013 r.) przyjął sposób naliczenia ilości mieszkańców OSM zgodny ze stanowiskiem strony. Za podstawę przyjął deklaracje złożone przez mieszkańców do siedziby spółdzielni i następnie złożone organowi wraz z zestawieniami tych deklaracji (zgodnie z pismem strony z dnia 30 lipca 2013 r.). Organ zweryfikował dane przekazane przez Spółdzielnię z ilością mieszkańców istniejącą w bazie Ewidencji Ludności, a ponieważ dane te okazały się w większości przypadków odpowiadające rzeczywistości, organ przyjął, że dane te są wiarygodne i rzetelne. W przypadku braku złożonej deklaracji lub nieprawidłowości występujących w złożonej deklaracji, organ posłużył się danymi dostępnymi organowi z urzędu (z ewidencji ludności). Wbrew żądaniom Olsztyńskiej Spółdzielni Mieszkaniowej, organ uznał, że mieszkańcy nie posiadają statusu strony, bowiem to Olsztyńska Spółdzielnia Mieszkaniowa w myśl art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest właścicielem nieruchomości, a jedynie właściciel taki status może uzyskać. Wyjaśnił, iż nie ma podstaw do podważania wiarygodności składających indywidualne deklaracje, a co za tym idzie dodatkowego przesłuchiwanie poszczególnych użytkowników lokali celem potwierdzenia danych, które dobrowolnie podali w deklaracjach, skoro ustawodawca przyjął formę deklaracji (art. 6m), jako sposób przekazywania gminie informacji. Przedłożone przez stronę dowody uznano za wystarczające i na tyle rzetelne aby na ich podstawie wydać decyzję. W charakterze strony organ przesłuchał Prezesa Zarządu Olsztyńskiej Spółdzielni Mieszkaniowej Jerzego Okulicza. Wg organu zeznania te jednak nie wniosły żadnych nowych faktów i tym samym nie przyczyniły się do wyjaśnienia sprawy. W dniu 13 listopada 2013 r. Prezydent Olsztyna wezwał Spółdzielnię do przekazania wykazu nieruchomości wielolokalowych zarządzanych przez Spółdzielnię z wyszczególnieniem budynków z ustanowioną odrębną własnością lokali oraz do podania informacji o liczbie mieszkańców w okresie objętym postępowaniem. OSM odmówiła podania powyższych informacji wskazując, że takie dane organ już posiada, a spółdzielnia nie wie ilu jest mieszkańców na każdej nieruchomości. Ponadto strona podtrzymała wszystkie

twierdzenia, zarzuty i wnioski zgłoszone uprzednio w postępowaniu pierwszej instancji. Wobec powyższego Prezydent Olsztyna wezwał tych mieszkańców, którzy nie złożyli deklaracji do siedziby Spółdzielni i siedziby organu do udzielenia informacji o faktycznej liczbie mieszkańców zamieszkującej na danej nieruchomości w okresie od 1 lipca 2013 r., jak i sposobu gromadzenia odpadów, a także czy jest to budynek wielolokalowy, w którym ustanowiono odrębną własność lokali. Większość mieszkańców udzieliła takiej informacji, co pozwoliło na uzupełnienie brakujących wcześniej danych niezbędnych do prawidłowego naliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości zamieszkałych. Z akt sprawy wynika także, że nowelizacja z dnia 28 listopada 2014 r. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która jednoznacznie ukazała intencje ustawodawcy, co do obowiązków spółdzielni mieszkaniowej jako właściciela nieruchomości precyzując, że obowiązek złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ponoszenia opłat z tego tytułu spoczywa na spółdzielni spowodowała, że Olsztyńska Spółdzielnia Mieszkaniowa w dniach 10 kwietnia 2015 r., 14 kwietnia 2015 r., 24 kwietnia 2015 r., 29 kwietnia 2015 r. złożyła do organu deklaracje za wszystkie nieruchomości zamieszkałe i niezamieszkałe należące do jej zasobów za okres od lutego 2015 r. W dniu 29 czerwca 2015 r. strona skierowała pismo do mieszkańców spółdzielni dotyczące regulowania kwestii opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi między spółdzielnią a mieszkańcami. Należy w tym miejscu zauważyć, że do miesiąca lutego 2015 r. strona nie przyjmowała opłat za odpady od mieszkańców spółdzielni, wskazując numer konta Urzędu Miasta Olsztyna jako właściwy do dokonywania wpłat z tego tytułu. Przekaz skierowany do mieszkańców w piśmie z dnia 29 czerwca 2015 r. zaleca dokonanie przelewu wierzytelności mieszkańców, przysługujących im od Gminy Olsztyn z tytułu wniesionych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, na rzecz Olsztyńskiej Spółdzielni Mieszkaniowej już od lipca 2013 r. Tym samym strona wykazała, że obowiązek złożenia deklaracji i wniesienia opłat od miesiąca lipca 2013 r. jest po jej stronie, czemu usilnie zaprzecza przez cały okres toczącego się wobec niej postępowania podatkowego.

Spór w sprawie dotyczy zasadności uznania spółdzielni za podmiot zobowiązany do składania deklaracji i uiszczania na rzecz Gminy opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości będących w zasobach spółdzielni w której wyodrębniono odrębną własność lokali.

Regulacje materialnoprawne stanowiące podstawę do wydania zaskarżonej decyzji zawarte są w przepisach ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.).

Zgodnie z art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach właściciele nieruchomości, o których mowa w art. 6c tej ustawy (tj. nieruchomości zamieszkałych, w stosunku do których gminy organizują odbieranie odpadów od ich właścicieli - z mocy ustawy (ust.1) i niezamieszkałych na podstawie uchwały (ust. 2), są zobowiązani do ponoszenia na rzecz gminy, na terenie której położone są ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi). Stosownie do art. 6m ww. ustawy właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć do właściwego organu gminy, 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. Zadeklarowana w deklaracji opłata jest uiszczana w trybie i na zasadach określonych w uchwale rady gminy, o której mowa w art. 6l ustawy. Zatem to na właścicielu nieruchomości spoczywa obowiązek złożenia do właściwego organu deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Definicję pojęcia właściciela

nieruchomości dla potrzeb ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zawarto w art. 2 ust. 1 pkt 4 tej ustawy. Wg 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. 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. Dla prawidłowego odczytywania art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach istotne jest także 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 ww. ustawy wynika zatem, 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. 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). W przypadku spółdzielni mieszkaniowych w ich zasobach może znajdować się wiele budynków wielolokalowych. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach postępuje się dwiema kategoriami nieruchomości. Są to nieruchomości zamieszkałe (art. 6c ust. 1) i nieruchomości niezamieszkałe (art. 6c ust. 2). W piśmiennictwie przyjęto, że konstrukcja zawarta w art. 2 ust. 3 tej 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 pewną 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 znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Samorząd Terytorialny, nr 1-2/2013, s. 88). Art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przewiduje, że 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, lub właścicieli lokali, jeżeli zarząd nie został wybrany. Tak więc 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 ww. ustawy, co nie oznacza, że wszystkie wymienione podmioty mogą jednocześnie

mieć taki status względem obowiązku związanego z konkretną nieruchomością. Z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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 o spółdzielniach mieszkaniowych. 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; por. również A. Modrzejewski, Właściciel i nieruchomość w świetle znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Z definicji nieruchomości wynika, że część budynku może stanowić odrębną nieruchomość na mocy przepisów szczególnych. Są nimi 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.).

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie nie podziela poglądu strony, że do spółdzielni mieszkaniowych nie ma zastosowania art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zarząd nieruchomością wspólną uregulowany jest w rozdziale czwartym ustawy o własności lokali (art. 18 – 33 ustawy o własności lokali.). Zgodnie z art. 18 ustawy o własności lokali 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, 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 lub prawnej (tzw. zarząd powierzony).

W art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach mowa jest o osobach sprawujących zarząd nieruchomością wspólną w rozumieniu przepisów ustawy o własności lokali, czyli 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. Odesłanie zawarte w art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych do zarządu powierzonego w rozumieniu ustawy o własności lokali stanowi o tym, że spółdzielnia sprawuje zarząd nieruchomością wspólną w rozumieniu ustawy o własności lokali, o jakim mowa w art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W uchwale z dnia 13 listopada 2012 r. sygn. 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. sygn. III CZP 100/08 (opubl. 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 o spółdzielniach mieszkaniowych, 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 wąskim stosowaniu odpowiednich dla tej materii przepisów ustawy o własności lokali. A zatem 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; 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 (ze wskazanymi zastrzeżeniami). 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, że 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.

Reasumując, 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.

Stwierdzić należy, 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. Tym samym 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 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, 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 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest to zarząd w rozumieniu ustawy o własności lokali. Jest to więc zarząd ustawowy w zakresie wykonywania którego art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych odsyła bezpośrednio do stosownych regulacji ustawy o własności lokali, nakazując je stosować odpowiednio.

Nie do zaakceptowania, w świetle art. 32 ust.1 Konstytucji RP, byłoby przyjęcie takiej interpretacji art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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).

Z akt sprawy wynika, że organ dokonał wyliczenia opłaty z zachowaniem obowiązujących przepisów. Ustalając liczbę osób zamieszkujących nieruchomości należące do zasobów OSM, niezbędną do naliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, organ oparł się (zgodnie z art. 6 o ww. ustawy) na dostępnych danych właściwych dla wybranej metody oraz uzasadnionych szacunkach: deklaracjach złożonych przez mieszkańców OSM do siedziby spółdzielni, następnie przekazanych do Urzędu Miasta oraz bezpośrednio złożonych przez mieszkańców spółdzielni w siedzibie organu, jako najbardziej aktualnych i najrzetelniejszych dokumentach wskazujących ilość osób zamieszkujących nieruchomości lokalową oraz sposób gromadzenia odpadów komunalnych, oświadczeniach mieszkańców Olsztyńskiej Spółdzielni Mieszkaniowej (którzy nie złożyli deklaracji) o ilości zamieszkałych w poszczególnych lokalach osób i sposobie gromadzenia przez nie odpadów komunalnych a także o ustanowieniu odrębnej własności poszczególnych lokali mieszkalnych w budynkach wielolokalowych, w których zamieszkują, w sytuacji braku deklaracji organ odwołał się do danych meldunkowych, co było w tej sprawie uzasadnione. Wskazać należy, że strona ma możliwość uaktualnienia danych stanowiących podstawę ustalenia wysokości opłaty na podstawie art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ponadto z regulacji w. cyt. ustawy wynika, że jeżeli zobowiązany podmiot nie złoży deklaracji i organ określi wysokość opłaty w decyzji, to jednocześnie wykluczone jest w takiej sytuacji dokonanie wyboru czy odpady będą segregowane. W sprawie deklaracje właściciela zostały złożone częściowo i błędnie, a zatem nie sposób uznać, że zostało w nich sprecyzowane jakiegokolwiek stanowisko właściciela w przedmiocie sposobu gromadzenia odpadów. Deklaracje

złożone zaś przez podmioty niezobowiązane do ich składania wbrew zarzutom skargi nie mogą wywołać skutków dla spółdzielni mieszkaniowej. Takiego skutku nie może wywołać również faktyczne segregowanie odpadów przez mieszkańców. Ustalając stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości zamieszkałych należących do zasobów OSM organ wziął pod uwagę fakt, że dla nieruchomości zabudowanych budynkami wielolokalowymi, właściciel powinien złożyć jedną deklarację dla całego budynku. Nie ma wówczas możliwości uwzględnienia chęci selektywnego zbierania odpadów przez tylko niektórych mieszkańców tego budynku. Reasumując zaskarżona decyzja jest zgodna z prawem, w tym słusznie spółdzielnia mieszkaniowa została uznana za podmiot zobowiązany do złożenia deklaracji i uiszczania na rzecz Gminy opłat za gospodarowanie odpadami. Z uzasadnienia zaskarżonej decyzji wynika, że naliczając w decyzji wysokość łącznej opłaty za okres 1 lipca 2013 r. do 31 lipca 2013 r. organ wziął pod uwagę naliczoną dla każdej nieruchomości budynkowej wysokość opłaty określoną w załączniku nr 1, obliczoną na podstawie ilości osób zamieszkujących w każdym budynku i wybranego przez nich sposobu gromadzenia odpadów. Powyższe jest zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie zawartym w wyroku I SA/Ol 761/13 z dnia 19 grudnia 2013 r., w którym przyjmuje, że w przypadku, gdy jedynie część mieszkańców chciałaby zbierać odpady w sposób selektywny, konieczne jest uznanie, że w całej nieruchomości odpady zbierane będą nieselektywnie. Przy naliczaniu wysokości należnej opłaty organ uwzględnił ilość osób, które złożyły deklaracje, oświadczenia o ilości osób zamieszkałych i sposobie gromadzenia odpadów (11 444 osoby), a w przypadku lokali, na które nie złożono deklaracji i oświadczeń, organ wziął pod uwagę dane dostępne z ewidencji ludności (502 osoby). Naliczając opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla każdego budynku oddzielnie (załącznik nr 1), organ kierował się zasadą, że w budynkach, w których wszyscy mieszkańcy zadeklarowali selektywny sposób zbierania odpadów, przyjęto niższą stawkę, tj. 9,80 zł za osobę miesięcznie zgodnie z § 1 i § 2 uchwały Rady Miasta Olsztyna Nr XXX/548/12 z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie ustalenia stawek opłat pojemności. W budynkach, w których tylko część mieszkańców zadeklarowała selektywne zbieranie odpadów, konieczne było uznanie, że w całej nieruchomości odpady będą zbierane nieselektywnie. Przyjęto zatem stawkę 14,41 zł za osobę miesięcznie. Ustawodawca w analizowanym okresie założył, że podstawową stawką opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest stawka odpowiadająca nieselektywnemu zbieraniu odpadów komunalnych. Dopiero zadeklarowanie przez właściciela nieruchomości, iż będzie dokonywał selektywnego sposobu gromadzenia odpadów spowoduje, że organ przyjmie niższą stawkę opłaty, właściwą dla tego sposobu zbiórki odpadów komunalnych. Przy naliczaniu opłaty dla osób, których ilość organ określił na podstawie ewidencji ludności, przyjęto wyższą stawkę 14,41 zł miesięcznie, właściwą dla osób zbierających odpady w sposób nieselektywny.

Za niezasadny zatem organ odwoławczy uznał zarzut dotyczący braku zastosowania preferencyjnej stawki opłaty dla gospodarstw wieloosobowych. Nie ma zatem znaczenia zarzut, że przez ww. okres z niektórych budynków być może odbierano odpady segregowane. SKO nie podzieliło też stanowiska strony o konieczności zwrócenia się do organu pierwszej instancji o udzielenie informacji (i przedłożenie na tą okoliczność stosownych dokumentów), czy podmioty odbierające odpady komunalne z nieruchomości objętych niniejszym postępowaniem informowały na podstawie art. 9 f ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach organ I instancji o tym, że w okresie od 1 lipca 2013 r. do 31 lipca 2013 r. z przedmiotowych nieruchomości były odbierane zmieszane odpady komunalne oraz przesłuchania mieszkańców na tę okoliczność.

W ocenie składu orzekającego Kolegium organ wszechstronnie rozważył zebrany w sprawie materiał i wyprowadził z niego logiczne wnioski, co znalazło wyraz w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, które w pełni odpowiada wymogom art. 210 § 1 pkt 6 i § 4 Ordynacji podatkowej. W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji organ jasno przedstawił ustalony stan faktyczny, wskazał przepisy mające zastosowanie w sprawie oraz wskazał dowody, którym dał wiarę oraz odniósł się szczegółowo do argumentów podnoszonych przez stronę. Wyjaśniono na czym polegały błędy strony zawarte w złożonych deklaracjach.

Brak jest zatem podstaw do uchylecia prawidłowej decyzji organu pierwszej instancji.

Mając na uwadze powyższe należało rozstrzygnąć jak na wstępie.

Decyzja niniejsza jest ostateczna w administracyjnym toku instancyjnym.

Na decyzję przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie, ul. M. Kajki 10/12, 10-547 Olsztyn, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia Stronie niniejszej decyzji. Skarga powinna odpowiadać wymogom przewidzianym w art. 57 § 1 w związku z art. 46 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2012.270 ze zm.), tzn. powinna zawierać oznaczenie sądu, imię, nazwisko lub nazwę skarżącego, oznaczenie miejsca zamieszkania lub siedziby, a w razie ich braku – adres do doręczeń, wskazanie zaskarżonej decyzji, oznaczenie organu, którego działania lub bezczynności skarga dotyczy, określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego; podpis osoby wnoszącej skargę, a w przypadku wniesienia jej przez pełnomocnika – jego podpis z załączeniem do skargi pełnomocnictwa. Do skargi należy dołączyć jej odpisy w ilości po jednym egzemplarzu dla każdej ze stron uczestniczących w postępowaniu administracyjnym oraz dla organu, którego decyzja jest przedmiotem zaskarżenia.

Przewodniczący:

Członkowie:

[Handwritten signatures]

Otrzymują:

1. Olsztyńska Spółdzielnia Mieszkaniowa, ul. Szarych Szeregów 5, 10-079 Olsztyn reprezentowana przez radcę prawnego Krzysztofa Szczepkowskiego z Kancelarii Prawniczej, ul. Piłsudskiego 16/4/04, 10-576 Olsztyn
2. Prezydent Olsztyna (z aktami sprawy)

