



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

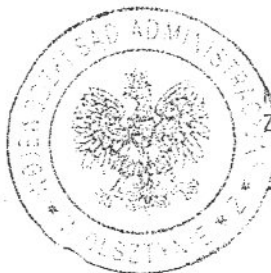
Dnia 16 czerwca 2016r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie  
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Wojciech Czajkowski
Sędziowie	sędzia WSA Ryszard Maliszewski sędzia WSA Renata Kantecka ( sprawozdawca )
Protokolant	starszy sekretarz sądowy Katarzyna Niewiadomska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 czerwca 2016r.  
sprawy ze skargi Olsztyńskiej Spółdzielni Mieszkaniowej w Olsztynie  
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie  
z dnia 8 lutego 2016r., nr SKO.63.51.2015  
w przedmiocie zobowiązania z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi  
za okres od 1 do 31 lipca 2013r.

- I. uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji,
- II. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie na rzecz skarżącej kwotę 9217 (dziewięć tysięcy dwieście siedemnaście) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego



Na oryginale właściwe podpisy  
ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

*B. Szemplowska*  
czytelny podpis

## Uzasadnienie

Zaskarżoną decyzją z dnia 8 lutego 2016 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie po rozpatrzeniu odwołania Olsztyńskiej Spółdzielni Mieszkaniowej (zwanego także „Spółdzielnią”, „skarżącą”) utrzymało w mocy decyzję Prezydenta Olsztyna z dnia 31 lipca 2015 r. w sprawie określenia wysokości zobowiązania z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za nieruchomości zamieszkałe za okres od 1 lipca do 31 lipca 2013r..

Z akt sprawy oraz uzasadnienia zaskarżonej decyzji wynika, że Spółdzielnia złożyła do organu I instancji tylko część deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w stosunku do ogółu nieruchomości, którymi zarządza (obejmowały one lokale spółdzielcze). Deklaracje te zawierały błędy, tj. nie wykazywały pełnej liczby mieszkańców zadeklarowanych nieruchomości, złożono po dwie różne deklaracje do tych samych nieruchomości, z czego każda wskazywała na inną ilość mieszkańców i inny sposób gromadzenia odpadów komunalnych, w deklaracjach ujęto po kilka różnych nieruchomości. Spółdzielnia przekazała także organowi indywidualne deklaracje mieszkańców posiadających spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu lub prawo odrębnej własności, które zostały złożone w jej siedzibie.

W konsekwencji organ I instancji wezwał Spółdzielnię do złożenia pierwszej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Spółdzielnia określiła stanowisko organu jako bezpodstawne. Wobec powyższego, organ wszczął z urzędu postępowanie wobec Spółdzielni w sprawie określenia wysokości tej opłaty z nieruchomości położonych w Olsztynie należących do zasobów Spółdzielni.

Organ I instancji zweryfikował dane przekazane przez Spółdzielnię z ilością mieszkańców istniejącą w bazie ewidencji ludności i ponieważ okazały się one w większości przypadków odpowiadające rzeczywistości, przyjął je za wiarygodne i rzetelne. W przypadku braku złożonej deklaracji lub nieprawidłowości występujących w złożonej deklaracji, organ posłużył się danymi z ewidencji ludności. Wbrew żądaniom Spółdzielni, organ uznał, że mieszkańcy nie posiadają statusu strony, gdyż to Spółdzielnia jest właścicielem nieruchomości w myśl art.2 ust.3 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2013r., poz.1399 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym od 1 lipca 2013r. do 31 stycznia

2013r., dalej jako „u.c.p.g.”. Należąc do opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla każdego budynku oddzielnie, organ kierował się zasadą, że w budynkach, w których wszyscy mieszkańcy zadeklarowali selektywny sposób zbierania odpadów, przyjęto niższą stawkę, a w budynkach, w których tylko część mieszkańców zadeklarowała taki sposób zbierania - przyjęto, że w całej nieruchomości odpady będą zbierane nieselektywnie i zastosowano stawkę wyższą.

W odwołaniu od decyzji organu I instancji, Spółdzielnia podniosła szereg zarzutów dotyczących zarówno naruszenia przepisów postępowania, jak i prawa materialnego. Wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji i umorzenie postępowania jako bezprzedmiotowego lub o jej uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi I instancji. Ponadto wniosła o dopuszczenie do udziału w postępowaniu na prawach strony wszystkich podmiotów pominiętych przy rozpoznawaniu sprawy.

W motywach zaskarżonej decyzji Kolegium powołało przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i stwierdziło, że Spółdzielnia jest osobą prawną sprawującą zarząd nieruchomością wspólną. Przytaczając argumenty przedstawione w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012r., sygn. akt I OPS 2/12 (publ. ONSAiWSA z 2013r., nr 2, poz.23), organ odwoławczy wskazał, że spółdzielnie mieszkaniowe sprawują zarząd nieruchomością wspólną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994r. o własności lokali (jak zarząd powierzony), choćby właściciele lokali nie byli członkami spółdzielni.

Prawidłowo, zdaniem Kolegium, organ I instancji dokonał wyliczenia opłaty. Ustalając liczbę osób zamieszkujących nieruchomości należące do zasobów Spółdzielni, oparł się na dostępnych danych właściwych dla wybranej metody oraz uzasadnionych szacunkach: deklaracjach złożonych przez mieszkańców oraz oświadczeniach mieszkańców o ilości zamieszkałych w poszczególnych lokalach osób i sposobie gromadzenia odpadów (11.444 osoby) i danych meldunkowych (502 osoby). Organ stwierdził, że ustalając stawkę opłaty dla nieruchomości zabudowanych budynkami wielolokalowymi, właściciel powinien złożyć jedną deklarację dla całego budynku, nie ma przy tym możliwości uwzględnienia chęci selektywnego zbierania odpadów przez niektórych tylko mieszkańców tego budynku.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, skarżący reprezentowany przez pełnomocnika, opisanej decyzji zarzucił naruszenie:

- art.2 ust.3 i art.6m ust.1 u.c.p.g. w zw. z art.27 ust.2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, poprzez jego błędną wykładnię, w związku z przyjęciem, że w

przypadku gdy nieruchomość jest zabudowana budynkami wielolokalowymi, w których ustanowiono odrębną własność lokali, obowiązki właściciela lokalu obciążają spółdzielnię mieszkaniową; innymi słowy, że skarżąca była zobowiązana składać deklaracje o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi z uwzględnieniem lokali stanowiących własność innych osób,

- art.2 ust.1 pkt 3 i art.6m ust.1 u.c.p.g. w zw. z art.336 k.c., poprzez jego błędną wykładnię w związku z przyjęciem, że Spółdzielnia była zobowiązana składać deklaracje o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi z uwzględnieniem spółdzielczych własnościowych praw do lokalu oraz prawa odrębnej własności znajdujących się w zarządzanych przez nią nieruchomościach,

- art.229 w zw. z art.122 i art.180 §1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. Ordynacja podatkowa (Dz.U z 2015r., poz.613 ze zm.), dalej jako „O.p.”, wobec nie uwzględnienia wniosku o uzupełnienie materiału dowodowego o informacje/dokumenty mogące znajdować się w posiadaniu urzędu, wskazujące na to jak faktycznie gromadzono odpady komunalne na nieruchomościach objętych decyzją organu I instancji,

- art.6m ust.1 w zw. z art.2 ust.1 i ust.3 u.c.p.g. oraz punktu F załącznika nr 1 do uchwały nr XXXIII/603/13 Rady Miasta Olsztyna z dnia 7 marca 2013r., poprzez ich błędną wykładnię, w związku z przyjęciem, że w obrębie danej nieruchomości gruntowej, na której są posadowione określone budynki lub budynek nieprawidłowe jest zadeklarowanie różnych stawek gromadzenia odpadów komunalnych,

- art.2 ust.1 pkt 4 u.c.p.g. w zw. z art.46 §1 k.c., poprzez błędną wykładnię w związku z przyjęciem przez organ odwoławczy, że spółdzielnia mieszkaniowa w przypadku nieruchomości, na której posadowione są co najmniej dwa budynki, zobowiązana jest składać odrębne deklaracje dla każdego z budynków,

- art.6m ust.1 w zw. z art.6n ust.1 u.c.p.g. i pkt F załącznika nr 1 do uchwały nr XXXIII/603/13 Rady Miasta Olsztyna z dnia 7 marca 2013r., poprzez przyjęcie, że w przypadku, gdy Spółdzielnia jest współwłaścicielem określonej nieruchomości może ona złożyć „samodzielnie” jedną deklarację dla całej nieruchomości.

Mając na uwadze powyższe pełnomocnik wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu I instancji i o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę, organ odwoławczy wniósł o jej oddalenie oraz podtrzymał stanowisko zawarte w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Skarga jest zasadna, choć nie wszystkie jej zarzuty i argumenty zostały podzielone przez Sąd.

Zasady i tryb kontroli działalności organów administracji publicznej pod względem zgodności z prawem zostały określone w przepisach ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U z 2016r. poz. 718) zwanej dalej w skrócie „p.p.s.a.”. Zgodnie z art. 145 § 1 pkt 1 lit a-c p.p.s.a., sąd uchyla zaskarżoną decyzję w całości lub w części, jeżeli stwierdzi: naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Stosownie zaś do art. 145 §1 pkt 2 p.p.s.a., sąd stwierdza nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w Kodeksie postępowania administracyjnego lub w innych przepisach.

Zgodnie z art. 6m ust.1 u.c.p.g. właściciel nieruchomości obowiązany jest złożyć do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych. Właściciel nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, obowiązany jest także do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, na terenie której położone są jego nieruchomości (art.6h w zw. z art.6c ust.1 u.c.p.g.). Gmina jest natomiast obowiązana do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (art.6c ust.1 u.c.p.g.). Na potrzeby ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przez właściciela nieruchomości rozumie się także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością (art.2 ust.1 pkt 4 u.c.p.g.). W przypadku, gdy 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 oraz właścicieli lokali, jeżeli zarząd nie został wybrany (art.2 ust.3 u.c.p.g.).

Ustawodawca odróżnił zatem sytuację, gdy nieruchomością włada niepodzielnie jedna osoba lub kilka osób, ale na zasadzie współwłasności całej

nieruchomości od sytuacji, gdy na nieruchomości znajduje się budynek z wieloma lokalami i przynajmniej w stosunku do jednego z tych lokali ustanowiona została odrębna własność. W takim przypadku właścicielowi lokalu przysługuje również udział w nieruchomości wspólnej jako prawo związane z prawem własności lokalu (art.3 ust.1 ustawy o własności lokali). Zasadą wynikającą z art.2 ust.3 u.c.p.g. jest nałożenie obowiązków właściciela nieruchomości na osobę sprawującą zarząd nieruchomością wspólną, czyli na jeden podmiot. Wyłącznie w przypadku, gdy taki zarząd nie został ustanowiony, obowiązki właściciela, wynikające z u.c.p.g., obciążają każdego z właścicieli lokali. Osobą traktowaną jak właściciel nieruchomości w rozumieniu u.c.p.g. jest przy tym wyłącznie osoba sprawująca zarząd w rozumieniu przepisów ustawy o własności lokali. Ustawodawca, w stanie prawnym obowiązującym w 2013 r., nie wymienił w tym przepisie *expressis verbis* spółdzielni mieszkaniowych. Podkreślić jednocześnie należy, że w art.2 ust.3 u.c.p.g. użyto wyrażenia "w rozumieniu ustawy o własności lokali", a nie "na podstawie przepisów ustawy o własności lokali".

Zgodnie z art.18 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, w szczególności powierzyć zarząd osobie fizycznej lub prawnej. Sposób zarządu nieruchomością wspólną obowiązuje również tych właścicieli lokali, którzy nabywali ich własność sukcesywnie, po określeniu sposobu zarządu nieruchomością wspólną (art.18 ust.2 ww. ustawy). Sposób zarządu nieruchomością wspólną określany jest zatem umownie przez właścicieli poszczególnych lokali, będących współwłaścicielami nieruchomości wspólnej, związanej z tymi lokalami.

W ustawie o własności lokali nie uregulowano sytuacji, gdy odrębną własność lokali wyodrębniono w budynkach wielolokalowych, w których w stosunku do części lokali prawo własności przysługuje spółdzielni mieszkaniowej. Kwestię tę uregulowano w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych. Stosownie do art.27 ust.2 tej ustawy, 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 współwłaściciele nie byli członkami spółdzielni, z zastrzeżeniem art. 241 i art. 26. Przepisów ustawy o własności lokali o zarządzie wspólnym nie stosuje się, z zastrzeżeniem art.18 ust.1 oraz art. 29 ust.1 i 1a, które stosuje się odpowiednio. Jeżeli zatem nie wystąpi sytuacja, określona w art. 241 i art. 26 (tj. podjęcia przez większość właścicieli lokali

obowiązków ustawy o własności lokali lub wyodrębnienia własności wszystkich lokali), zarząd nieruchomością wspólną z mocy ustawy sprawuje spółdzielnia mieszkaniowa na mocy odesłania do określonych przepisów ustawy o własności lokali. Sposób ustanowienia tego zarządu różni się od sposobu ustanowienia zarządu określonego w art.18 ust.1 ustawy o własności lokali tym, że nie powstaje on w wyniku porozumienia właścicieli lokali i spółdzielni, ale z mocy prawa, a przepis art.18 ust. 1 i art. 29 ww. ustawy stosuje się jedynie odpowiednio. Mimo tej różnicy ustawodawca stwierdza, że zarząd ten wykonywany jest przez spółdzielnię jak zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali. Spójnik "jak" użyty został w tym przepisie jako wprowadzający wyrażenie porównawcze. Skoro spółdzielnia mieszkaniowa sprawować ma zarząd nieruchomością wspólną jak zarząd, o którym mowa w powołanym art. 18 ust.1, to należy ją traktować tak samo, jak osobę sprawującą zarząd na podstawie porozumienia właścicieli lokali, o którym mowa w art. 18 ust.1, choć nie została powołana do pełnienia tych czynności poprzez umowę, a w drodze ustawy.

W orzecznictwie dotyczącym art.27 ust.2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych podkreślano, że przyjęcie zasady, że do czasu wyodrębnienia własności wszystkich lokali bądź podjęcia odmiennej uchwały przez większość właścicieli lokali, zarząd nieruchomością wspólną sprawuje spółdzielnia mieszkaniowa jest zrozumiałe, gdyż w przeciwnym wypadku dochodziłoby do stosowania dwóch odmiennych procedur dotyczących zarządzania tą samą nieruchomością - procedur właściwych dla spółdzielni i właściwych dla wspólnoty mieszkaniowej. To z kolei prowadziłoby do chaosu i mogłoby sparaliżować zarządzanie nieruchomością wspólną. Zarząd nieruchomością wspólną przez spółdzielnię mieszkaniową jest zasadą ustawową, na tle której wyjątkowy charakter mają przypadki, gdy spółdzielnia pozostaje współwłaścicielką nieruchomości wspólnej, a nie jest jej zarządcą (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 2008 r., sygn. akt III CZP 100/08, publ. OSNC z 2009r. nr 10, poz. 140, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2010r., sygn. akt SK 19/09, publ. OTK-A z 2010r., nr 8, poz. 83). Odpowiednie stosowanie do spółdzielni mieszkaniowej art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali musi zatem oznaczać, że mimo odmiennego sposobu powołania ma ona uprawnienia i obowiązki zarządcy nieruchomością wspólną takie jak zarządca ustanowiony na podstawie art. 18 ust. 1 tej ustawy przez właścicieli wyodrębnionych lokali (por. wyrok Sądu Najwyższego z

dnia 19 października 2012 r., sygn. akt V CSK 459/11, publ. OSNC-ZD z 2013 r., nr 2, poz. 44). Jest ona zatem osobą, której powierzono (zlecono z mocy ustawy) zarząd w rozumieniu (choć nie na podstawie) ustawy o własności lokali. W przeciwnym razie cel przepisu art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie zostałby osiągnięty.

Art. 2 ust. 3 u.c.p.g., wprowadzający zasadę jednego podmiotu, wykonującego obowiązki związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi, powstającymi na nieruchomościach zamieszkałych przez mieszkańców wskazuje na to, że także w tym przypadku celem ustawodawcy było uniknięcie sytuacji, gdy wiele osób będzie odpowiedzialnych za wykonanie obowiązków związanych z nieruchomością wspólną, co powodować może stan niepewności co do zakresu obowiązków poszczególnych podmiotów. Rozłożenie tego obowiązku na właścicieli poszczególnych lokali dopuszczalne jest jedynie wówczas, gdy zarząd nieruchomością wspólną nie został ustanowiony. Jeżeli zatem spółdzielnia mieszkaniowa wykonuje (sprawuje) zarząd jak zarząd powierzony w rozumieniu ustawy o własności lokali i stosuje się do niej odpowiednio przepis ustawy o własności lokali, w tym przede wszystkim art. 18 ust. 1 tej ustawy, to ona powinna być zgodnie z art. 2 ust. 3 u.c.p.g. traktowana jako właściciel nieruchomości. Sprawuje ona bowiem zarząd w rozumieniu ustawy o własności lokali. Zauważyć należy, że tak przepis art. 2 ust. 3 u.c.p.g. rozumiał również Trybunał Konstytucyjny, uznając w wyroku z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12 (publ. OTK-A z 2013 r., nr 8, poz. 125, Dz.U. z 2013 r., poz. 1399) art. 6h i art. 6m ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 3 u.c.p.g. za zgodny z art. 2 Konstytucji. W punkcie III.1.3 uzasadnienia Trybunał stwierdził, że pojęcie osoby sprawującej zarząd użyte w tym przepisie jest jasne i komunikatywne, gdyż jego treść wyznacza zakres odesłania, a tym samym jednoznacznie i precyzyjnie można wskazać podmiot obowiązany do ponoszenia opłaty oraz złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wypadku budynków wielolokalowych, co do których zastosowanie znajdują przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Zarząd nieruchomościami wspólnymi, gdy w spółdzielczym budynku wielolokalowym ustanowiono odrębną własność przynajmniej jednego lokalu, sprawuje spółdzielnia mieszkaniowa i ona też jest podmiotem zobowiązanym do wykonywania obowiązków, o których mowa w art. 6h i art. 6m u.c.p.g.

Zmiana art. 2 ust. 3 u.c.p.g., jaka została wprowadzona od 1 lutego 2015 r. ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2015 r., poz.87), poprzez wyraźne wymienienie jako



wielolokalowym spółdzielni mieszkaniowej, była, jak wynika z uzasadnienia projektu jedynie zmianą doprecyzowującą, a nie zmianą normatywną (druk sejmowy Sejmu VII Kadencji nr 2402).

Wskazać ponadto należy, że art. 2 ust.3 u.c.p.g. nie ulegał zmianie od uchwalenia ustawy do 31 stycznia 2015 r. Obowiązek usuwania odpadów komunalnych z nieruchomości zabudowanych budynkami wielolokalowymi zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 3b, ciążył przed 1 stycznia 2012 r. także na właścicielu nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 3 i nie budziło wówczas wątpliwości, że w przypadku ustanowienia w budynku spółdzielczym przynajmniej w stosunku do jednego lokalu odrębnej własności, obowiązek taki spoczywał na spółdzielni mieszkaniowej. Ona była stroną umowy z podmiotem zajmującym się wywozem nieczystości i zobowiązany do zapłaty za usługę, a kosztami tego wywozu obciążała nie tylko członków spółdzielni, ale i właścicieli lokali. Była także zobowiązana do ustalania wysokości kosztów z tym związanych i rozliczaniem pobieranych na te koszty zaliczek (art. 29 ust. 1 ustawy o własności lokali w zw. z art.27 ust.2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). Także w tym przypadku ponosiła ona ryzyko, że właściciele lokali będą się uchylali od ponoszenia kosztów zarządu nieruchomością wspólną i konieczne będzie dochodzenie tych należności na drodze sądowej, a niekiedy należności tych nie uda się wyegzekwować. W przypadku niepłacenia przez spółdzielnię za wywóz nieczystości, usługodawca dochodziłby należności od spółdzielni. Nie byłoby także wykluczone przymusowe, w drodze egzekucji prowadzonej na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, doprowadzenie do wykonania tego zobowiązania przez spółdzielnię. Zmiana wprowadzona od 1 stycznia 2012 r. zwalnia spółdzielnię jako właściciela w rozumieniu art. 2 ust. 3 u.c.p.g. z obowiązku usuwania odpadów komunalnych, obowiązek ten obciąża obecnie gminę (art. 6c ust. 1 u.c.p.g.). Wysokość opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i wybór metody ustalenia opłaty należy do rady gminy (art. 6k ust. 1 u.c.p.g.). Opłaty te są daninami publicznymi, ale niemającymi charakteru podatku (odróżnia je od podatku cecha odpłatności – por. wyrok powołany Trybunału Konstytucyjnego K 7/12, pkt 3.4 uzasadnienia), do których stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej i do których pobierania i określania właściwe są samorządowe organy podatkowe (prezydent, burmistrz i wójt - art. 6q u.c.p.g.). Opłaty mogą być przymusowo ściągnięte w drodze egzekucji administracyjnej od właściciela nieruchomości, zobowiązanego do ich ponoszenia

(art. 6b u.c.p.g.), nie zmienia to jednak w istotny sposób sytuacji spółdzielni mieszkaniowej w stosunku do poprzednio obowiązującej regulacji, w której również spółdzielnia mieszkaniowa ponosiła ryzyko uchylania się przez właścicieli lokali od ponoszenia kosztów wywozu odpadów.

Z tych powodów bezzasadny jest zarzut naruszenia art. 6m ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 4 i art. 2 ust. 3 u.c.p.g. w zw. z art.27 ust.2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz w zw. z art.336 k.c., poprzez ich błędną wykładnię. W stanie prawnym obowiązującym w 2013 r. osobą sprawującą zarząd nieruchomością wspólną w rozumieniu art. 2 ust. 3 u.c.p.g. była również spółdzielnia mieszkaniowa.

Analogiczne zagadnienie prawne było już przedmiotem licznych rozważań w orzeczeniach sądów administracyjnych. W tym zakresie ukształtowała się jednolita linia orzecznictwa, z którą zgodna jest powołana wyżej argumentacja (por. wyroki: II FSK 1590/14 z 21 kwietnia 2016r. II FSK 1013/14 z 21 kwietnia 2016r., II FSK 3374/14 z 20 kwietnia 2016r., I SA/GI 853/15 z 27 stycznia 2016r., II SA/Rz 482/14 z 27 sierpnia 2014r., I SA/Sz 1201/13 z 27 marca 2014r., I SA/Po 868/13 z 5 lutego 2014r., I SA/OI 760/13 z 19 grudnia 2013r. – wszystkie publ. w CBOIS). Sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w pełni akceptuje zawarte w tych wyrokach stanowisko i przyjmuje je za własne.

W rozpoznanej sprawie Sąd stwierdził jednakże naruszenie przepisów postępowania. Jak już wskazano 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. Skoro do postępowania w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej, to stosuje się również zasady ogólne procedury podatkowej. Jedną z naczelnych zasad ogólnych postępowania podatkowego jest zasada prawdy obiektywnej wyrażona w art.122 O.p. i rozwinięta w dziale IV rozdziale 11 O.p., zawierającym przepisy regulujące postępowanie dowodowe. Zgodnie z powołaną zasadą, obowiązkiem organu podatkowego jest ustalenie stanu faktycznego zgodnie ze stanem rzeczywistym, a jeśli okaże się to niemożliwe, dokonanie ustaleń zbliżonych do stanu rzeczywistego. Stosownie do art.187 § 1 O.p. organ podatkowy jest zobowiązany zebrać i w sposób wyczerpujący rozpatrzeć cały materiał dowodowy. Tym samym organ prowadzący postępowanie obowiązany jest zebrać materiał dowodowy dotyczący wszystkich okoliczności, z którymi - na podstawie

obowiązujących przepisów – wiąza się z tymi przepisami  
zatem wyjaśniony dokładnie.

Nie do pogodzenia z powyższym jest obliczenie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w oparciu o ustaloną przy pomocy danych zawartych w ewidencji ludności liczbę osób zameldowanych w opisanych nieruchomościach. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach powołuje się nie na liczbę osób zameldowanych w danej nieruchomości, ale na liczbę osób ją zamieszkujących. W konsekwencji powyższego dane zawarte w ewidencji ludności, nie mogą być podstawą wymiaru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Organ zobowiązany jest poczynić ustalenia faktyczne w zakresie liczby osób zamieszkujących opisaną nieruchomość, np. poprzez zobowiązanie Spółdzielni do wskazania aktualnej liczby mieszkańców danego lokalu, gdyż powinna ona posiadać aktualne dane o liczbie mieszkańców w administrowanych przez nią zasobach mieszkaniowych, bądź poprzez przesłuchanie osób zameldowanych w nich, czy też zamieszkujących te nieruchomości.

Odnosząc się do kwestii zastosowanych stawek za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wskazać należy na wstępie jaki był cel ustawy i cel różnicowania tych stawek. Priorytetowe założenia nowoczesnej gospodarki odpadami komunalnymi skupiają się przede wszystkim na minimalizacji wytwarzania odpadów i ich zagospodarowaniu, poprzez selektywną zbiórkę odpadów komunalnych oraz zbiórkę i powtórne wykorzystanie surowców wtórnych. Wprowadzenie właściwych i skutecznych mechanizmów wspierających selektywną zbiórkę odpadów i powtórne wykorzystanie produktów uznano za niezbędne do uzyskania założonych celów. Jednym z takich mechanizmów jest selekcja odpadów komunalnych w miejscu ich powstania, a więc już w gospodarstwach domowych. Chodzi tu głównie o oddzielenie odpadów, np. organicznych, które można kompostować, od innych odpadów, jak plastik, szkło, papier, które można przetworzyć i ponownie wykorzystać. We wszystkich krajach rozwiniętych, system selektywnej zbiórki odpadów komunalnych jest szeroko stosowany, i jak wykazują badania, jest on bardzo skuteczny w zmniejszeniu objętości odpadów kierowanych na wysypiska. Dlatego też koniecznym stało się wprowadzenie preferencyjnych stawek za selektywne zbieranie odpadów komunalnych, które mają stanowić specjalną zachętę do zmniejszenia ilości produkowanych odpadów już w gospodarstwie domowym. W celu upowszechnienia selektywnego zbierania odpadów „u źródła” ustawodawca nakazał określić niższą stawkę opłaty za

gospodarowanie odpadami komunalnymi zbieranymi i odbieranymi w sposób selektywny.

Wobec braku w ustawie zakazu wyliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z zastosowaniem różnych stawek opłaty, w przypadku budynków wielolokalowych, rozważyć należy, czy istnieją dostatecznie przekonujące argumenty przemawiające za istnieniem wymogu określenia opłaty w jednej stawce dla wszystkich mieszkańców zamieszkujących dany budynek wielolokalowy.

Skoro ustawa przewiduje możliwości różnicowania stawki opłat w zależności od tego, czy odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny, to nie należy zrównywać tych mieszkańców budynków wielolokalowych, którzy deklarują i zbierają odpady w sposób selektywny z mieszkańcami, którzy czynią to w sposób nieselektywny. W przeciwnym wypadku, prawie zawsze budynki wielolokalowe będą wyłączone z możliwości korzystania z preferencyjnych stawek opłaty, a tym samym pozbawione zachęty do segregowania odpadów. Zgodnie z wiedzą i doświadczeniem życiowym w budynkach, w których znajduje się kilkadziesiąt, czy nawet kilkanaście, mieszkań trudno uzgodnić jednolity sposób zbierania odpadów. Wystarczy, że mieszkańcy jednego lokalu nie zdecydują się na selektywne gromadzenie odpadów, a wszyscy pozostali mieszkańcy zobowiązani będą do ponoszenia wyższych kosztów odbioru odpadów. Założyć można, że w takiej sytuacji – konieczności ponoszenia wyższych opłat – niewielu mieszkańców wybierze selektywne gromadzenie odpadów. Tym samym cel ustawy zostanie zupełnie zniesiony, a przepis różnicujący stawki stanie się martwy w odniesieniu do budynków wielolokalowych. Znaczna liczba osób bowiem wybiera selektywny sposób gromadzenia odpadów nie ze względów ochrony środowiska, lecz właśnie ze względów finansowych.

Okoliczność, że na nieruchomościach zabudowanych jednym, dwoma czy nawet większą ilością budynków wielolokalowych, znajduje się zwykle jedna budowla służąca składowaniu odpadów i jedno miejsce usytuowania pojemników nie jest argumentem przemawiającym za stosowaniem wyłącznie wyższej stawki opłat za odpady. W takiej budowli i miejscu można bowiem umieścić proporcjonalną i odpowiednią, do posiadanych przez Spółdzielnię informacji o sposobie gromadzenia odpadów, ilość pojemników służących zarówno odpadom selektywnym, jak i mieszanym. Każdy z mieszkańców będzie zatem miał możliwość gromadzenia odpadów we wskazany przez siebie sposób.

Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz.Urz. UE L 312/3 z 22 listopada 2008r.). W preambule powołanej dyrektywy wskazano, że zasada „zanieczyszczający płaci” jest wiodącą zasadą na szczeblu europejskim i międzynarodowym. Wytwórca odpadów i posiadacz odpadów powinni gospodarować odpadami w sposób, który gwarantuje wysoki poziom ochrony środowiska i zdrowia ludzkiego (pkt 26). W pkt 28 zaznaczono, że dyrektywa powinna pomóc Unii Europejskiej zbliżyć się do „społeczeństwa recyklingu”, dążącego do eliminacji wytwarzania odpadów i do wykorzystywania odpadów jako zasobu. W szczególności szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska wymaga stosowania środków, których celem jest zapewnienie segregacji u źródła, zbieranie oraz recykling priorytetowych strumieni odpadów. Zgodnie z tym celem, a jednocześnie jako środek ułatwiający lub usprawniający potencjał odzysku, odpady powinny być zbierane selektywnie, jeżeli jest to wykonalne technicznie, ekonomicznie i z punktu widzenia środowiska, zanim zostaną poddane czynnościom odzysku prowadzonymi do najlepszego dla środowiska wyniku całkowitego. Państwa członkowskie powinny zachęcać do oddzielania związków niebezpiecznych od strumieni odpadów, jeżeli jest to konieczne do stworzenia racjonalnej ekologicznie gospodarki odpadami. Dalej zauważono, że zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami i z celem utworzenia „społeczeństwa recyklingu” państwa członkowskie powinny popierać stosowanie odpadów posegregowanych w wyniku recyklingu, takich jak papier z odzysku, i o ile to możliwe, nie powinny wspierać składowania lub spalania takich odpadów (pkt 29). Podkreślono, że z punktu widzenia hierarchii postępowania z odpadami i w celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych pochodzących ze składowania odpadów na składowiskach, ważne jest stwarzanie korzystnych warunków dla zbierania selektywnego i właściwego przetwarzania bioodpadów na potrzeby produkcji bezpiecznego dla środowiska kompostu i innych materiałów opartych na bioodpadach. (pkt 35). W pkt 42 preambuły odwołano się do instrumentów ekonomicznych jako tych, które mogą odegrać decydującą rolę w osiągnięciu celów zapobiegania powstawaniu odpadów i gospodarowania nimi. Stwierdzono, że państwa członkowskie powinny stwarzać zachęty dla stosowania takich instrumentów na odpowiednim poziomie.

Biorąc pod uwagę cel powoływanej ustawy i zróżnicowania stawek za gospodarowanie odpadami komunalnymi organ winien rozważyć możliwość

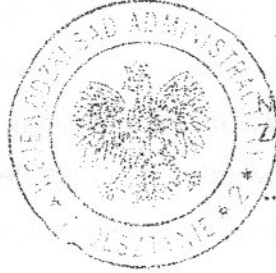
określania w przypadku nieruchomości zamieszkałej przez wielu mieszkańców opłaty obliczonej według różnych stawek. Oczywiście mieszkańcy nie składają własnych deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ale mogą oni zadeklarować sposób w jaki będą zbierać odpady spółdzielni mieszkaniowej lub wspólnocie mieszkaniowej, która dane te uwzględni składając deklaracje właściwemu organowi samorządowemu. W przypadku natomiast braku takiej deklaracji ze strony mieszkańca, wspólnota, czy spółdzielnia powinna uznać, że taki mieszkaniec gromadzi odpady w systemie nieselektywnym. Podstawową bowiem stawką jest stawka opłat odpowiadająca nieselektywnemu zbieraniu odpadów komunalnych i dopiero zadeklarowanie selektywnego ich gromadzenia skutkuje przyjęciem niższej stawki. Opłata może zostać przykładowo wyliczona jako suma iloczynów: liczby mieszkańców deklarujących selektywne gromadzenie odpadów komunalnych i niższej stawki opłaty oraz pozostałej liczby mieszkańców (nieselekcjonujących odpadów komunalnych i tych, którzy w ogóle nie deklarują sposobu ich gromadzenia) i wyższej stawki opłaty.

Stwierdzić należy, że ustawa nie przewiduje takiej sytuacji, by w przypadku budynków wielolokalowych nie można było różnicować stawek opłaty 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 obciąża obowiązkiem złożenia deklaracji właściciela budynku, który w deklaracji oświadcza jednocześnie, że podał w niej dane zgodne z prawdą, nie może on zatem wskazywać, że mieszkańcy nieruchomości nie segregują odpadów, jeżeli posiada informację, że określona ilość mieszkańców odpady segreguje i chce w ten sposób skorzystać z niższej stawki opłat. Przyjęcie, że w przypadku, gdy jedynie część mieszkańców chciałaby zbierać odpady w sposób selektywny, konieczne jest uznanie, że w całej nieruchomości odpady zbierane będą nieselektywnie. Sąd uznaje za społecznie niesprawiedliwe i sprzeczne z założeniami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Przy ponownym rozstrzygnięciu sprawy organ powinien dokonać stosownych ustaleń faktycznych dotyczących ilości osób zamieszkałych w nieruchomościach znajdujących się z zasobach mieszkaniowych Spółdzielni oraz rozważyć kwestię możliwości zastosowania różnych stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w budynkach wielolokalowych zgodnie z celem ustawy i zapisami preambuły powołanej dyrektywy.

Mając na uwadze przedstawione wyżej okoliczności sprawy, wojewódzki Sąd Administracyjny, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a., orzekł jak w sentencji.

O kosztach postępowania Sąd postanowił na podstawie art. 200 i art.205 § 2 p.p.s.a. Przy czym do kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw należą: uiszczony wpis sądowy, opłata od pełnomocnictwa i wynagrodzenie radcy prawnego. Wynagrodzenie to zostało ustalone, na podstawie § 2 pkt 6 w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. poz. 1804).



Na oryginale właściwe podpisy  
ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

*p. Scimpler*  
czytelny podpis