

I SA/OI 760/13 - Wyrok

Data orzeczenia	2013-12-19
Data wpływu	2013-11-15
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
Sędziowie	Andrzej Błęsiński /przewodniczący/ Wiesława Pierechod /sprawozdawca/ Zofia Skrzynecka
Symbol z opisem	6116 Podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbową oraz inne podatki i opłaty
Hasła tematyczne	Czystość i porządek
Skarżony organ	Samorządowe Kolegium Odwoławcze
Treść wyniku	Uchyłono zaskarżoną decyzję
Powołane przepisy	Dz.U. 2012 nr 0 poz 749; art. 21 § 3, art. 210 § 1 pkt 5, art. 210 § 1 pkt 6 i § 4; Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa - tekst jednolity. Dz.U. 2012 nr 0 poz 391; art. 2 ust. 3, art. 6q, art. 6m i art. 6o; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity Dz.U. 2013 nr 0 poz 1222; art. 27 ust. 2.; Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych - tekst jednolity

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w składzie następującym: Przewodniczący sędzia WSA Andrzej Błęsiński, Sędziowie sędzia WSA Wiesława Pierechod (sprawozdawca), sędzia WSA Zofia Skrzynecka, Protokolant Sekretarz sądowy Monika Rząd, po rozpoznaniu w Olsztynie na rozprawie w dniu 19 grudnia 2013r. sprawy ze skargi Spółdzielni Mieszkaniowej A na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia "[...]" nr "[...]" w przedmiocie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi I . uchyla zaskarżoną decyzję ; II. określa ,że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu ; III. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego na rzecz skarżącej kwotę 500 (pięćset) złotych tytułem zwrotu części kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Zaskarżoną decyzją z dnia "[...]" Samorządowe Kolegium Odwoławcze, działając na podstawie art. 233 § 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. Ordynacja podatkowa (Dz.U z 2012r. poz.749 ze zm.) dalej "Ordynacja podatkowa" w związku z art. 6q, art. 6m i art. 6o ustawy z dnia 13 września 1996r.o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U z 2012r. poz. 391 ze zm.) zwanej dalej w skrócie "Ucpg" uchyliło w całości 101 decyzji Zarządu Związku Gmin Regionu O. "C." z siedzibą w O. z dnia "[...]", w przedmiocie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, i orzekło co do istoty sprawy.

Z motywów decyzji oraz akt sprawy wynika, że:

W dniu "[...]", Zarząd Związku Gmin Regionu O. "C." z siedzibą w O. (zwany dalej w skrócie "Zarząd Związku Gmin") wydał 101 decyzji. W każdej z nich określił Spółdzielni Mieszkaniowej "A." w O. wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi należnej od danej nieruchomości, wskazanej poprzez podanie jej adresu. Sentencje decyzji zawierały ponadto rozstrzygnięcia w zakresie terminów wnoszenia opłat, w tym pierwszej opłaty za miesiąc lipiec 2013r. oraz w zakresie trybu wnoszenia opłat. W uzasadnieniach decyzji Zarząd Związku Gmin powołał się m.in. na treść uchwały Nr IX/44/12 z dnia 14 grudnia 2012r. zmienionej uchwałą z dnia 28 marca 2013r. Nr X/52/2013 (uchwały ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 2013r. poz.469 i poz.1995) i na obowiązek złożenia deklaracji w sprawie gospodarowania odpadami komunalnymi, wskazując, że Spółdzielnia obowiązku tego nie wykonała. Zarząd Związku Gmin wywiódł z art. 2 ust.3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przytoczył też treść art. 6o ustawy oraz wskazał sposób ustalania opłaty – jako iloczyn liczby mieszkańców zamieszkałych na stałe w lokalach

określonego budynku i stawki wynikającej z § 2 ust.2 uchwały.

W odwołaniach od tych decyzji Spółdzielnia wniosła o uchylenie zaskarżonych decyzji oraz uznanie decyzji za nieprawidłowe i naruszające przepisy prawa. Zarzuciła organowi I instancji wadliwość ustaleń w zakresie liczby osób zamieszkujących w poszczególnych budynkach. Wskazała na fakt zebrania większości deklaracji od osób władających lokalami jak właściciele w rozumieniu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Podała, że zebrane deklaracje nie zostały przyjęte przez Zarząd Związku Gmin. Zakwestionowała stanowisko zajęte przez Zarząd Związku Gmin w zakresie interpretacji art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Spółdzielnia wywiodła swój brak obowiązku składania deklaracji z treści art. 2 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy, a także z przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o spółdzielniach mieszkaniowych, ze wskazaniem, że zarząd nieruchomością wspólną w spółdzielni mieszkaniowej regulują przepisy tej ustawy, a nie ustawy o własności lokali. Na potwierdzenie stanowiska przywołała orzecznictwo sądowe i sądowoadministracyjne.

Odwołująca się zarzuciła także nieprzeprowadzenie postępowania dowodowego, co doprowadziło do wadliwego ustalenia stanu faktycznego. Wskazała, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest należnością publicznoprawną i nie ma prawnych możliwości egzekwowania tej należności przez spółdzielnie mieszkaniowe.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze powołaną decyzją z dnia "[...]" uchyliło w całości decyzje Zarządu Związku Gmin z dnia "[...]", i orzekło co do istoty sprawy poprzez określenie Spółdzielni Mieszkaniowej "A." w O. wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi:

- z nieruchomości położonych w O. przy ulicach: O. numery 1, 2, 3, 5, 6; J. numery 6A, 11A, 14A, 16A, 16B, 24; C. numery 38A, 55, 57, 61, 63, 65, 67A, 67B, 67C; C. numery 2, 4; R. numery 1, 2, 3, 4, 6, 8; Z. numery 1, 2, 3, 4, 5, 5A, 6; P. numery 2, 4; J. numery 7, 7 A, 7B, 7C, 7D, 9, 9A, 11, 11A, 13, 13A, 15, 15A, 17, 17A, 33, 33A, 35, 35A; S. numery 1, 18, 20, 24, 26, 28, 30, 32, 37, 37A, 39, 41, 43; S. numery 2, 4, 6, 10, 12, 13, 14, 15, 19, 21, 23, 27, 31; R. nr 3; W. nr 28; G. numery 4A, 9, 11 25; A. 4, 4A, 6, 6A, 8, 10, 12; H. nr 11; P. nr 15; P. numery 2, 4; P. nr 1A, K. nr 18 - w kwocie 60.683 zł miesięcznie (od dnia 1 lipca 2013r.).

W uzasadnieniu decyzji SKO wskazało, że w wyniku przeprowadzenia postępowania uzupełniającego okazało się, że Spółdzielnia posiada bardziej dokładne i aktualne dane dotyczące liczby mieszkańców w poszczególnych budynkach niż Zarząd Związku Gmin, który korzystał -w stosunku do mieszkańców Spółdzielni Mieszkaniowej "A."- wyłącznie z systemu informatycznego (bazy danych). Stąd Kolegium wyjaśniło, że przyjęło na tym etapie postępowania, że łączna liczba osób zamieszkałych we wszystkich budynkach (101) Spółdzielni wynosi 7.779 (w tym liczba osób według złożonych deklaracji - 7.275 oraz liczba osób, w lokalach które nie złożyły deklaracji - 504). Spośród tej ogólnej liczby osób segregowanie odpadów zadeklarowały 4.664 osoby, pozostałe - 3.115 osób zadeklarowało niesegregowanie odpadów - 2611 bądź nie złożyło w ogóle deklaracji – 504. Takie dane zostały przyjęte przez Kolegium do dalszych rozważań i rozstrzygnięcia, jako ustalony stan faktyczny.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze wskazało na treść art. 6 h, art. 6 m ust. 1 i 2, art. 6 ustawy z dnia 13 września 1996 o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wyjaśniło, że uchwałą Zgromadzenia Związku Gmin nr IX/45/2012 z dnia 14 grudnia 2012r. w sprawie metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokości tej opłaty i stawki opłaty za pojemnik (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. z 2013r. poz. 397), został dokonany wybór metody opłaty - od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy - jako iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość i stawki opłaty. W § 2 ust. 2

tej uchwały została ustalona stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 9,00 zł (brutto) miesięcznie od mieszkańca; natomiast w § 2 ust. 3 uchwały została ustalona stawka w wysokości 7,00 zł (brutto) miesięcznie od mieszkańca, stosowana w przypadku gdy odpady komunalne będą zbierane w sposób selektywny.

Organ przedstawił rozważania w zakresie pojęcia "właściciele nieruchomości" na tle art. 2 ust. 1 pkt 4 Ucpq, obowiązującego od początku obowiązywania ustawy. Stwierdził, że spółdzielnie mieszkaniowe mają status właściciela w swoistym znaczeniu, które ustawa przypisuje temu pojęciu. Zwrócił uwagę, że w budynkach spółdzielni lokatorzy mogą dysponować różnymi tytułami prawnymi do lokalu (spółdzielczym lokatorskim prawem do lokalu mieszkalnego, spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu, prawem odrębnej własności lokalu) ów status właściciela nieruchomości (w rozumieniu Ucpq) może wynikać z różnych okoliczności. Ucpq nie zawiera definicji własnej pojęcia "nieruchomości", a więc organ przyjął, że nieruchomości (w myśl definicji cywilnoprawnej, wynikającej z art. 46 § 1 Kc) dzielą się na: nieruchomości gruntowe, nieruchomości budynkowe i tzw. nieruchomości lokalowe (są to pojęcia znane, których definiowanie - dla potrzeb niniejszego rozstrzygnięcia – organ uznał za zbędne). Organ podkreślił, że Ucpq nie określa obowiązków wytwórców odpadów lecz właścicieli nieruchomości.

W ocenie Kolegium przepis art. 2 ust. 3 Ucpq odnosi się do szczególnego przypadku, jakim jest nieruchomość zabudowana budynkami wielolokalowymi, w którym ustanowiono odrębną własność lokali - wówczas obowiązki właściciela nieruchomości obciążają zarząd nieruchomością wspólną, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994r. o własności lokali, lub właścicieli lokali jeżeli zarząd nie został wybrany. Przepis ten ma zastosowanie do spółdzielni mieszkaniowych, lecz poprzez zmodyfikowanie go na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 grudnia 2000r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2003r. nr 119, poz. 1116 ze zm.), Organ wskazał, że stosownie do treści art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zarząd nieruchomością wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni jest wykonywany 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 ust. 1 i art. 26. Art. 24¹ ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych stanowi, iż większość właścicieli lokali w budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości obliczana według większości udziałów w nieruchomości, może jednak podjąć uchwałę, że w zakresie ich praw i obowiązków oraz zarządu nieruchomością wspólną będą miały zastosowanie przepisy o własności lokali. Na podstawie art.18 ust.1 ustawy o własności lokali właściciele lokali mogą powierzyć zarząd nieruchomością wspólną innemu podmiotowi – wówczas ten inny podmiot byłby zobligowany do uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a pierwszej kolejności do złożenia deklaracji. W sytuacji natomiast, gdy w określonym budynku lub budynkach położonych w danej nieruchomości została wyodrębniona własność wszystkich lokali, po wyodrębnieniu własności ostatniego lokalu stosuje się przepisy o własności lokali, niezależnie od pozostawania przez właścicieli członkami spółdzielni(art.26 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). W takiej sytuacji właściciele mogą swobodnie wybrać podmiot, który będzie sprawować zarząd nieruchomością wspólną (a więc m.in. składał deklaracje i uiszczał opłatę). W przedmiotowej sprawie Spółdzielnia nie wskazała, aby zarząd nieruchomością wspólną został powierzony innemu podmiotowi.

Kolegium przyjęło zatem, że obowiązek złożenia deklaracji obciąża Spółdzielnię, na zasadzie posiadania statusu właściciela, wynikającego z art. 2 ust. 1 pkt 4 Ucpq bądź na zasadzie art. 2 ust. 3 Ucpq. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie reguluje rozliczeń z osobami, którym przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu i z właścicielami lokali (to pozostaje domeną prawa spółdzielczego).

W konsekwencji powyższego stanowiska Kolegium uznało, iż adresatem decyzji, o której mowa w art. 6 o Ucpg winna być Spółdzielnia Mieszkaniowa "A." w O., skoro nie złożyła deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami.

Kolegium podało, że rozważyło jeszcze inne kwestie, a mianowicie czy w przypadku Spółdzielni, która jest właścicielem kilkudziesięciu nieruchomości opłata powinna być określona w stosunku do każdej (oznaczonej co do adresu budynku) nieruchomości, czy też decyzja określająca wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinna "obejmować" pełną wysokość opłaty.

Kolegium stwierdziło, że niewątpliwie decyzja określająca wysokość tej opłaty jest decyzją o charakterze deklaratoryjnym, która powinna określać wysokość opłaty jako zobowiązania w całości i obejmować całe zobowiązanie. Nawet wówczas, gdyby opłata została uiszczona np. w części, to decyzja taka byłaby wydana (na całe zobowiązanie), jeżeli przepisy szczególne (tu: Ucpg) nakładają obowiązek złożenia deklaracji. Takie stanowisko Kolegium uznało za konsekwencję stosowania przepisów Ordynacji podatkowej.

Powołując się na powyższe Kolegium podało, że rozpatrując wniesione odwołania uchyliło w całości decyzje Zarządu Związku Gmin i orzekło co do istoty sprawy w zakresie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wysokość należnej opłaty została określona jako całość zobowiązania i obejmuje zakresem wszystkie nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy i których właścicielem w rozumieniu Ucpg jest Spółdzielnia. W ocenie Kolegium decyzja wydana w trybie art. 6 o Ucpg nie może rozstrzygać w przedmiocie nieobjętym tym przepisem prawa. Stąd nieuprawnione jest orzekanie o terminie wnoszenia opłaty, w tym opłaty "pierwszej", oraz o trybie jej uiszczania - te kwestie mogłyby być ewentualnie wskazane wyłącznie informacyjnie. W art. 6l Ucpg ustawodawca wyraźnie unormował, że rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami, biorąc pod uwagę warunki miejscowe. Uchwała taka została podjęta przez Zgromadzenie Związku Gmin; jest to uchwała Nr IX/46/2012 z dnia 14 grudnia 2012r. W sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowania odpadami komunalnymi.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na powyższą decyzję Spółdzielnia Mieszkaniowa "A." w O. wniosła o jej uchylenie w całości i zasądzenie na rzecz skarżącej kosztów postępowania według norm przepisanych.

Zarzucała decyzji naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie przepisu art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U z 2012r. poz. 391 ze zm.) w stosunku do zarządu spółdzielni mieszkaniowej na podstawie przepisów ustawy o własności lokali, ponieważ zarząd w spółdzielni nie jest zarządem powierzonym w rozumieniu przepisów tej ustawy.

W uzasadnieniu skargi Spółdzielnia przedstawiła dotychczasowy przebieg postępowania. Wskazała, że w toku postępowania kwestionowała podstawę rozstrzygnięcia tj. art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i wywiodła swój brak obowiązku składania deklaracji z treści art. 2 ust. 1 pkt 4 tej ustawy, a także z przepisów ustawy z dnia 15.12.2000r. o spółdzielniach mieszkaniowych, ze wskazaniem, że zarząd nieruchomościami wspólnymi w spółdzielni mieszkaniowej regulują wyłącznie te przepisy a nie ustawy o własności lokali. W uzasadnieniu decyzji Kolegium podnosiło, że znowelizowane przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach budzą szereg kontrowersji i uzasadnionych wątpliwości. W szczególności dotyczy to kwestii, czy spółdzielnie mieszkaniowe mają status właściciela nieruchomości w rozumieniu przepisów tej ustawy i czy w związku z tym są zobowiązane do składania deklaracji i wnoszenia opłaty za

gospodarowanie odpadami komunalnymi. Pomimo tych wątpliwości przyjęło, że obowiązek ten obciąża jednak spółdzielnię.

. Skarżąca wskazała, że ustawa wprowadziła ustawową definicję pojęcia "właściciel nieruchomości" w art. 2 ust.1 pkt 4. Zgodnie z tym przepisem za właściciela nieruchomości rozumie się także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych, jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością. Zdaniem skarżącej z definicji wynika, że na potrzeby ustawy poszerzono to pojęcie w stosunku do przepisów kodeksu cywilnego i nadano właścicielowi nieruchomości właściwe tylko dla tej ustawy znaczenie, z którego wynika, że jest nim każdy podmiot posiadający jakikolwiek tytuł do nieruchomości, z którym wiąże się określone władztwo nad nią. W takim znaczeniu oznacza to, że właścicielem będzie zarówno samoistny posiadacz nieruchomości jak również użytkownik, najemca, dzierżawca, zastawnik lub inny podmiot, który posiada określone władztwo nad nieruchomością. Z uwagi na powyższe, w ocenie skarżącej obowiązki wynikające z art. 6h i 6 m ustawy spoczywają na: - Zarządzie Spółdzielni wyłącznie w stosunku do tych nieruchomości, które stanowią jej własność i które znajdują się wyłącznie w jej władaniu, a są nimi siedziba Spółdzielni, Osiedlowy Dom Kultury oraz lokale użytkowe aktualnie nie wynajmowane oraz - mieszkańcach Spółdzielni jako władających lokalami na podstawie lokatorskiego prawa do lokalu, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, odrębnej własności czy umowy najmu. W związku z tym skarżąca nie złożyła deklaracji zbiorczej za mieszkańców i nie wniosła opłaty, natomiast zebrała deklaracje od mieszkańców i dostarczyła je do Związku Gmin, lecz nie zostały one przyjęte.

Zdaniem skarżącej stanowisko Kolegium, że do spółdzielni, zarządzającej budynkami wielolokalowymi ma zastosowanie art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie jest prawidłowe, gdyż zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni posiada swoją autonomiczną regulację prawną - zawartą w ustawie z dnia 15 grudnia 2000r. o spółdzielniach mieszkaniowych. Po przytoczeniu treści art. 27 ust.2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych skarżąca zwróciła uwagę, że w przepisie tym ustawodawca wprowadził wskazuje, że spółdzielnia sprawuje zarząd, o którym mowa w ustawie o własności lokali, ale zastrzega, że wykonuje go jak zarząd powierzony, a nie jako ten zarząd, co stawia spółdzielnię w innej pozycji prawnej niż zarządcę wspólnot mieszkaniowych. Powołała się na stanowisko wyrażone w wyroku Sądu okręgowego w Warszawie z dnia 10.11.2011r. sygn. akt II C784/10, że "użycie słowa jak zarząd powierzony a nie jako zarząd powierzony oznacza, że zbieżne z zarządem określonym w ustawie o własności lokali jest jedynie określenie sposobu i zakresu czynności wykonywanych przez spółdzielnię – lecz bez uzyskanie pozycji prawnej tożsamej z zarządcą, któremu współwłaściciele powierzyli zarząd nieruchomością wspólną". Wskazała, że podobny pogląd wyraził Naczelny Sąd administracyjny, który w uchwale z dnia 13.11.2012r sygn. akt II OPS 2/12 stwierdził: "W polskim prawie występują trzy ustawowe modele zarządu nieruchomościami wielomieszkaniowymi z wyodrębnioną własnością chociażby jednego lokalu, nienależącego do dotychczasowego właściciela nieruchomości: 1) na podstawie ustawy o własności lokali jeżeli lokali wyodrębnionych wraz z lokalami niewyodrębnionymi jest więcej niż siedem, 2) wg przepisów kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania cywilnego – art. 19 ustawy o własności lokali, 3) na podstawie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Zdaniem skarżącej, w związku z tym, że zarząd nieruchomością wspólną w spółdzielni mieszkaniowej regulują przepisy innej ustawy niż o własności lokali, uzasadniony jest jej pogląd, że jako podmiot nie wskazany w art. 2 ust.3 Ucpg nie wypełnia obowiązków właściciela, w tym wynikających z art.6 h i 6 m.

Skarżąca podniosła dodatkowo, że przepis art. 2 ust.3 Ucpg trudno pogodzić z obowiązkami

wskazanymi w art. 6 h i 6 m, z uwagi na ich charakter.

Wskazała, że zasadniczą zmianą jaka dokonała się po nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest zmiana charakteru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi: opłata z należności cywilnej za usługę stała się daniną publicznoprawną, i jest niczym innym jak podatkiem lokalnym płaconym na rzecz gminy. Trudno zatem zgodzić się z sytuacją, aby zarząd spółdzielni, dotyczący tylko zakresu zwykłych czynności i to wyłącznie w odniesieniu do części wspólnych nieruchomości obejmował obowiązki podatkowe osób samodzielnie władających lokalami. Skarżąca składając jedną deklarację za wszystkich mieszkańców, wskazując w niej ilość osób zamieszkujących dany lokal, podając informację czy śmieci będą segregowane czy też nie, składałaby oświadczenie woli za osoby trzecie, nie mając instrumentów prawnych do sprawdzania prawidłowości i wiarygodności danych (do czego jest uprawniony jedynie organ, o którym mowa w art. 6 o ustawy). Wskazała też na niemożność wnoszenia miesięcznej opłaty z uwagi na to, że ok. 1/3 mieszkańców nie reguluje bieżących opłat mieszkaniowych, bądź czyni to nieregularnie. Windykacja zaległych opłat będzie prowadzona wobec Spółdzielni, a nie do właścicieli lokali, co jest formą zbiorowej odpowiedzialności. Wykonywanie zadań wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wiąże się z dodatkowymi kosztami, które będzie zmuszona ponosić Spółdzielnia, i które w rzeczywistości obciążają jej mieszkańców.

W ocenie skarżącej decyzja Kolegium została wydana w stosunku do podmiotu, który nie był zobowiązany do spełnienia obowiązków wynikających z art. 6h i 6 m ustawy i w tym zakresie rażąco narusza przepisy prawa materialnego.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze wniosło o jej oddalenie, podtrzymując argumentację przedstawioną w decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 133 § 1 i 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U z 2012r. poz. 270 ze zm.) zwanej dalej w skrócie p.p.s.a. sąd administracyjny, dokonując kontroli zaskarżonej decyzji pod względem zgodności z prawem, rozstrzyga na podstawie akt administracyjnych, w granicach danej sprawy, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi ani powołaną podstawą prawną.

Mając na uwadze powyższe reguły orzekania Sąd stwierdza, że zaskarżoną decyzję należało uchylić z innych przyczyn niż podniesione w skardze.

Przed odniesieniem się do argumentacji skarżącej w kwestii stosowania przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U z 2012r. poz.391 ze zm.) należy podzielić stanowisko, że ustawa ta, w brzmieniu nadanym przepisami ustawy z dnia 1 lipca 2011r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U Nr 152 poz. 897), obowiązującym od 1.01.2012r., wywoływała wątpliwości w zakresie zgodności z normami Konstytucji niektórych jej uregulowań. Ponadto nowe uregulowania spowodowały trudności w wykonywaniu nałożonych nimi obowiązków, z uwagi na różne interpretacje podstawowych pojęć zawartych w ustawie od początku jej obowiązywania, w kontekście zmiany zasad gospodarowania odpadami komunalnymi.

Wątpliwości te znalazły swój wyraz w wystąpieniu Rady Gminy Świdnik oraz dwóch grup posłów na Sejm do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności szeregu przepisów powyższej ustawy ze wskazanymi normami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Między innymi podniesiona została kwestia braku uściślenia definicji "obowiązanego właściciela" co do budynków wielolokalowych, pozostających w zarządzie spółdzielni mieszkaniowych. Sądowi

wiadomo, że w wyroku z dnia 28 listopada 2013r. sygn. K 17/12 Trybunał Konstytucyjny orzekł m.in. w punkcie 3 i 4 sentencji, że: art.6h i art.6 m ust.1 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach są zgodne z art. 2 Konstytucji; art.6h i art.6 m ust.1 w związku z art. 2 ust. 3 powołanej ustawy są zgodne z art. 2 Konstytucji.

Wyrok ten nie został jeszcze opublikowany w Dzienniku Ustaw, a treść sentencji wyroku jest znana z komunikatu prasowego. Niemniej, brak stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania do stanowionego prawa, przez nałożenie na podmioty określone w art. 2 ust. 1 pkt 4 oraz w art. 2 ust. 3 Ucpg obowiązków wskazanych w art. 6 h i art. 6m ust. 1 Ucpg pozwala na dokonanie oceny prawidłowości decyzji na podstawie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, odpowiadających standardowi konstytucyjnemu w zakresie, który stanowi podstawę i wypełnienie treści zarzutów skargi.

Według art. 6 h ustawy, właściciele nieruchomości, o których mowa w art.6 c (a więc nieruchomości, w stosunku do których gminy organizują odbieranie odpadów od ich właścicieli - z mocy ustawy (ust. 1) i na podstawie uchwały (ust. 2)), są zobowiązani do ponoszenia na rzecz gminy, na terenie której położone są ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Według art. 6m ustawy właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć do właściwego organu gminy, (związku międzygminnego- vide art.3 ust.2a ustawy) deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych oraz składania nowych deklaracji w razie zaistnienia zmian danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zdeklarowana w deklaracji opłata jest uiszczana w trybie i na zasadach określonych w uchwale rady gminy (zgromadzenia związku gmin), o której mowa w art.6 l.

Art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy stanowi, że 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.

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

Trzeba wskazać, że dla prawidłowego odczytywania art. 2 ust.1 pkt 4 Ucpg istotne jest pojęcie nieruchomości. Zgodnie z art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Z treści art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy wynika zatem wprost, z uwzględnieniem pojęcia nieruchomości, że za właściciela ustawa uznaje każdy podmiot, który włada nieruchomością tj. wyodrębnionym gruntem i związanym z nim trwale budynkiem - na podstawie prawa własności, współwłasności, wieczystego użytkowania, zarządu i użytkowania (tzw. trwałe zarząd i użytkowanie to władztwo nad nieruchomościami skarbu państwa lub gminy uregulowane przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami), a także ewentualnie na podstawie stosunku obligacyjnego.

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

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

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

Ze stanu faktycznego sprawy tj. wykazu nieruchomości (k. 61-58 akt) przedłożonego przez Spółdzielnię w toku postępowania odwoławczego wynika, że w każdej z nich znajdują się lokale stanowiące odrębną własność. Proporcje między lokalami wyodrębnionymi i niewyodrębnionymi kształtują się różnie w poszczególnych budynkach, ale z podanych ogólnych ilości wynika, że lokali wyodrębnionych jest ok. 45,5%. Jak ustalono, żadna z nieruchomości, stanowiąca własność Spółdzielni w części przypadającej na lokale niewyodrębnione oraz współwłasność w częściach wspólnych gruntów i budynków nie została wyłączona spod zarządu Spółdzielni, sprawowanego na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U z 2013r. poz. 1222), zwanej dalej w skrócie "u.s.m."

Z tych okoliczności Spółdzielnia wywodzi, że nie jest podmiotem, o którym mowa w art. 2 ust. 3 UcpG. W ocenie Sądu stanowisko skarżącej nie jest trafne.

Powyższy przepis stanowi, że "jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkami wielolokalowymi, w których ustanowiono odrębną własność lokali, obowiązki właściciela nieruchomości obciążają osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994r. o własności lokali (...), lub właścicieli lokali, jeżeli zarząd nie został wybrany."

Zarząd nieruchomością wspólną uregulowany został w rozdziale czwartym ustawy o własności lokali (art. 18-33).W myśl art. 18 zarząd nieruchomością wspólną może być uregulowany umownie. Dopiero w braku umowy stosuje się reżim ustawowy. W przypadkach w umowie nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy ustawy dotyczące sposobu zarządu Stanowi o tym art. 18 ust. 1 i ust. 3 ustawy. Zgodnie z ust. 1 art. 18 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.

W art. 2 ust. 3 UcpG mowa jest o osobach sprawujących zarząd nieruchomością wspólną w rozumieniu przepisów ustawy o własności lokali, zatem mowa jest nie tylko o osobach

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

Powołana przez skarżącą Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012 r. w sprawie o sygn. akt I OPS 2/12 (opubl. ONSAiWSA 2013/2/23) nie dostarcza argumentów przemawiających za wyłączeniem możliwości przyjęcia, że spółdzielnia wykonuje zarząd w rozumieniu przepisów o własności lokali. Naczelny Sąd Administracyjny wypowiadając się co do charakteru zarządu, o którym mowa w art. 27 ust. 2 u.s.m. odwołał się do uzasadnienia uchwały Sądu Najwyższego z 26 listopada 2008 r., III CZP 100/08 (OSNC 2009, nr 10, poz. 140), który wskazał, że w potencjalnej kolizji mogą tu występować dwie ustawy określające swoiste reżimy zarządu nieruchomością wspólną: ustawa o własności lokali i ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Ustawodawca w art. 27 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych rozstrzygnął o wyborze spółdzielczego (nie zaś powszechnego) reżimu zarządu nieruchomością wspólną, w którego ramach spółdzielnia sprawuje taki zarząd z mocy ustawy, tak jak zarządza nieruchomościami stanowiącymi jej wyłączną własność. Wprawdzie stosownie do art. 27 ust. 1 ustawy: "w zakresie nieuregulowanym w ustawie do prawa odrębnej własności lokalu stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o własności lokali, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3" - co mogłoby ewentualnie wskazywać na poddanie omawianej sfery stosunków unormowaniom ustawy o własności lokali, jednakże zakres stosowania przepisów o zarządzie nieruchomością wspólną określa nie przytoczony ust. 1 art. 27, lecz ust. 2 tego artykułu, rozstrzygający o bardzo wąskim stosowaniu odpowiednich dla tej materii przepisów ustawy o własności lokali.

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

NSA stwierdził, że podstawowe znaczenie w kształtowaniu systemu zarządu nieruchomością wspólną, której współwłaścicielką jest spółdzielnia mieszkaniowa, ma art. 27 ust. 2 zdanie pierwsze u.s.m., stanowiący, że: "Zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni jest wykonywany przez spółdzielnię jak zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali, choćby właściciele lokali nie byli członkami spółdzielni, z zastrzeżeniem art. 241 i art. 26". Według NSA, ze względu na formułę normatywną art. 27 ust. 2 u.s.m. należy wyraźnie zaakcentować okoliczność, iż realizowanie zarządu "jak zarządu powierzonego" następuje nie na podstawie umowy, lecz wynika z ustawy (zarząd ex lege). Ustawowe źródło wykonywania zarządu nieruchomością wspólną powoduje, że nie zachodzi potrzeba zawierania umowy w przedmiocie zarządzania nieruchomością. Oznacza to, iż omawiana formuła wyraża generalną zasadę wykonywania zarządu na

podstawie ustawy po ustanowieniu odrębnej własności pierwszego lokalu w budynku należącym dotychczas w całości do spółdzielni mieszkaniowej. Stanowcze brzmienie tej formuły: "zarząd (...) jest wykonywany" wskazuje, że wykonywanie zarządu nieruchomością wspólną stanowi obowiązek spółdzielni mieszkaniowej.

Jak wskazał NSA w omawianej uchwale istotą systemu zarządu uregulowanego w art. 27 ust. 2 u.s.m. jest więc sprawowanie ex lege przez spółdzielnię zarządu nieruchomością wspólną 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 u.w.l., o którym mowa w art. 27 ust. 2 u.s.m., nie może być rozumiane jako przyznanie właścicielom lokali uprawnienia do pozbawienia spółdzielni wykonywania zarządu nieruchomością wspólną w inny sposób niż wynikający z zastosowania art. 241 albo art. 26 u.s.m. Oznacza ono jedynie to, że zarząd nieruchomością wspólną jest wykonywany przez spółdzielnię jak zarząd powierzony w rozumieniu art. 18 ust. 1 u.w.l. Jednakże zarząd przysługujący spółdzielni powstaje i jest wykonywany ex lege, podczas gdy zarząd powierzony według art. 18 ust. 1 u.w.l. powstaje i jest wykonywany na podstawie uchwały podjętej przez właścicieli lokali. W szczególności więc właściciele lokali w okresie wykonywania zarządu przez spółdzielnię nie mogą go powierzyć innej osobie dopóty, dopóki nie będą do nich stosowane przepisy u.w.l. na podstawie art. 241 albo art. 26 u.s.m."

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. Można 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 u.w.l.) przepisy ustawy o własności lokali a zwłaszcza przepisy o wspólnocie mieszkaniowej i zebraniu właścicieli lokali nie wyklucza, że na użytek ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zarząd wykonywany przez spółdzielnie mieszkaniowe należy do kategorii mieszczącej się w pojęciu zarządu wynikającym z ustawy o własności lokali. Stanowisko skarżącej, że sytuacja opisana w art. 2 ust. 3 Ucpg odnosi się jedynie do wspólnot mieszkaniowych oparte jest na gramatycznej wykładni przepisu. Należy mieć na uwadze, że wykładnia gramatyczna przepisu często prowadzi do niewłaściwego odczytania znaczenia tekstu prawnego i przez to zawodzi.

Ponadto, nie do zaakceptowania, w świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jest przyjęcie takiej interpretacji art. 2 ust. 3 Ucpg, 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 obowiązkom 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).

Nie zasługuje na uwzględnienie argumentacja skarżącej dotycząca braku możliwości 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 u.s.m. zarząd spółdzielni prowadzi odrębnie dla każdej nieruchomości ewidencję i rozliczenie przychodów i kosztów, o których mowa w ust. 1-2 i 4. Zgodnie zaś z art. 17 u.s.m. w przypadku długotrwałych zaległości z zapłatą opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1, 11 i 5, rażącego lub uporczywego wykraczania osoby korzystającej z lokalu przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu albo niewłaściwego zachowania tej osoby czyniącego korzystanie z innych lokali lub nieruchomości wspólnej uciążliwym, przepis art. 16 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali stosuje się odpowiednio. Trafnie zatem SKO uznało, że kwestia rozliczeń z osobami, którym przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu jak i z właścicielami odrębnych lokali pozostaje domeną prawa spółdzielczego. Z faktu, że opłaty za gospodarowanie odpadami wnoszone przez właścicieli nieruchomości na rzecz gmin w świetle obecnych unormowań 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.

Uznając zatem, że decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego jest zgodna z prawem w zakresie uznania Spółdzielni "A." za podmiot zobowiązany do składania deklaracji i uiszczania na rzecz Związku Gmin "C." opłat za gospodarowanie odpadami Sąd z urzędu rozważył inne jeszcze aspekty sprawy, wynikające z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz wskazanego w nich trybu postępowania.

Jak już wyżej Sąd stwierdził, 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 Ucpq w sprawach dotyczących opłat stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej. Należy przyznać rację Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu, że treść przepisu art. 6o Ucpq, zgodnie z którym w razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji, właściwy organ określa, w drodze decyzji wysokość opłaty (...) wskazuje, że decyzja określająca wysokość opłaty ma charakter deklaratoryjny. Treść przepisu odpowiada bowiem częściowo treści art. 21 § 3 w związku z art. 21 § 2 Ordynacji podatkowej, według którego w razie niezłożenia deklaracji, bądź też stwierdzenia, że wysokość zobowiązania jest inna niż wynikająca z deklaracji organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego. Brak jest jednak podstaw do kategorycznego twierdzenia, że z przepisów Ordynacji podatkowej wynika obowiązek wydania decyzji określającej w "pełnej" wysokości, czyli w jednej kwocie opłatę należną od danego podmiotu w sytuacji, gdy jest on właścicielem czy zarządcą wielu nieruchomości. Można tu wskazać, przy zastosowaniu pewnej analogii, że w orzecznictwie sądowym nie jest kwestionowane wydawanie przez organy podatkowe decyzji określających wysokość podatku od nieruchomości tylko w odniesieniu do jednej z kilku nieruchomości posiadanych przez danego podatnika, w sytuacji, gdy w odniesieniu do pozostałych nieruchomości wysokość zobowiązania wykazanego w deklaracji nie jest kwestionowana. Co do zasady, z treści art. 21 § 3 w związku z art. 21 § 2 można wywieść, że decyzja określająca wysokość zobowiązania podatkowego w istocie zastępuje i koryguje tę wysokość, która powinna być wykazana w deklaracji. O tym więc, czy należałoby określić opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w jednej kwocie dla danego właściciela czy zarządcy czy też odrębnie dla każdej z nieruchomości, którymi włada i zarządza, przesądza, w ocenie Sądu, treść przepisu, stanowiącego o obowiązku złożenia deklaracji. Z art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, że deklaracje o wysokości opłaty należy składać w odniesieniu do danej nieruchomości. Zatem mając to na uwadze należałoby przyjąć, że zasadne jest wydawanie wielu decyzji, których adresatem jest ten sam właściciel bądź zarządca, w których zostanie określona opłata dla każdej nieruchomości oddzielnie, tak, jak to uczynił Zarząd Związku Gmin. Za potrzebą określania opłaty dla każdej z nieruchomości z osobna przemawia też okoliczność możliwości różnicowania stawki opłat w zależności od tego,

czy odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny. Należy przy tym przyjąć, w świetle powszechnej wiedzy, że na nieruchomościach zabudowanych jednym, dwoma czy nawet większą ilością budynków mieszkalnych, znajduje się zwykle jedna budowla służąca składowaniu odpadów i jedno miejsce usytuowania pojemników, iż nie jest możliwe określanie dla danej nieruchomości zamieszkałej przez wielu mieszkańców opłaty obliczonej według różnych stawek.

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

Odniesienie powyższego do postępowania w sprawie opłat za gospodarowanie nieruchomościami komunalnymi pozwala Sądowi na stwierdzenie, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze popełniło kilka błędów proceduralnych. Mianowicie, w sytuacji, w której organ pierwszej instancji wydał wiele decyzji skierowanych do Spółdzielni Mieszkaniowej "A.", w których określił wysokość opłaty dla każdej nieruchomości, od których wniesiono odwołania, organ odwoławczy powinien był w rozstrzygnięciu postanowienia z dnia 5 sierpnia 2013r. wyraźnie wskazać na połączenie spraw do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia, a nie tylko w jego uzasadnieniu.

Wydana następnie decyzja powinna określać wysokość opłaty należnej od każdej nieruchomości. Inaczej mówiąc, zamiast 101 decyzji można było wydać jedną decyzję zawierającą jednakże rozstrzygnięcia tożsame, choć nie takie same, (co jest istotą decyzji reformatoryjnych) do rozstrzygnięć organu I instancji.

W ocenie Sądu zaskarżona decyzja narusza art. 210 § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej poprzez niewłaściwe sformułowanie rozstrzygnięcia a ponadto § 4 w związku z § 1 pkt 6 art. 210 Ordynacji podatkowej w zakresie dotyczącym wskazania i uzasadnienia podstaw faktycznych określenia w rozstrzygnięciu kwoty opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W uzasadnieniu decyzji Samorządowe Kolegium Odwoławcze lakonicznie wskazało jedynie, że uznając iż Spółdzielnia posiada bardziej dokładne i aktualne dane dotyczące liczby mieszkańców w poszczególnych budynkach niż Zarząd Związku Gmin, przyjęło, że łączna liczba osób zamieszkałych we wszystkich budynkach (101) Spółdzielni wynosi 7.779. Spośród tej ogólnej liczby osób segregowanie odpadów zadeklarowały 4.664 osoby, pozostałe - 3.115 osób zadeklarowało niesegregowanie odpadów - 2611 bądź nie złożyło w ogóle deklaracji - 504. Takie dane zostały przyjęte przez Kolegium do dalszych rozważań i rozstrzygnięcia, jako ustalony stan faktyczny. Z uzasadnienia decyzji w żaden sposób nie wynika, w jaki sposób organ obliczył wysokość łącznej opłaty, oczywiście z tym zastrzeżeniem, że wysokość opłaty powinna być również w uzasadnieniu decyzji odnoszona do poszczególnych nieruchomości przez wskazanie danych, na których oparł się organ. Nie wyjaśniono w szczególności, jakie znaczenie miały złożone przez mieszkańców deklaracje, skoro obowiązek złożenia deklaracji spoczywał na Spółdzielni, czego ta nie uczyniła. Ze wskazanych względów nie jest możliwe zweryfikowanie przez Sąd poprawności ustaleń poczynionych przez organ odwoławczy, uchwycenia różnicy między wysokością opłaty ustalonej dla każdej nieruchomości przez organ

I instancji, a wysokością opłaty przypadającej na daną nieruchomość z ogólnej kwoty określonej w sentencji decyzji ostatecznej oraz przyczyny tej różnicy.

Stwierdzając, że decyzja we wskazanym wyżej zakresie narusza przepisy postępowania, co mogło mieć wpływ na wynik sprawy, Wojewódzki Sąd Administracyjny na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit c p.p.s.a orzekł jak w sentencji. O niewykonywaniu uchylonej decyzji Sąd orzekł na podstawie art. 152 p.p.s.a., a o kosztach procesu na podstawie art. 200 oraz 206 p.p.s.a. Zgodnie z ostatnio powołanym przepisem, w razie częściowego uwzględnienia skargi sąd może w uzasadnionych przypadkach zasądzić od organu na rzecz skarżącego tylko część kosztów.

Ponownie rozpoznając sprawę organ odwoławczy zobligowany jest do rozstrzygnięcia o wysokości opłaty dla każdej nieruchomości i przedstawienia w uzasadnieniu decyzji pełnych ustaleń w zakresie podstawy określenia opłaty, w tym rozważenia, czy w sprawie miały znaczenie deklaracje mieszkańców odnośnie do segregowania odpadów.