

I SA/OI 286/14 - Wyrok

Data orzeczenia	2014-05-15
Data wpływu	2014-03-21
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
Sędziowie	Andrzej Błęsiński /przewodniczący/ Wiesława Pierechod Zofia Skrzynecka /sprawozdawca/
Symbol z opisem	6116 Podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbową oraz inne podatki i opłaty
Hasła tematyczne	Odpady
Skarżony organ	Samorządowe Kolegium Odwoławcze
Treść wyniku	Uchylono zaskarżoną decyzję
Powołane przepisy	Dz.U. 2012 nr 0 poz 749; art. 63 § 1 , art. 63 § 2, art. 210 § 4, art. 234; Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa - tekst jednolity. Dz.U. 2013 nr 0 poz 1399; art.1 pkt 1, art. 2 ust. 1 pkt 4 , art. 2 ust. 3, art.6h , art. 6m; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity. Dz.U. 2000 nr 80 poz 903; art.2 ust.1 , art. 3 ust. 2, art. 12 ust. 2, art. 13 ust. 1, art. 14 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 18, art. 21 ust. 1; Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali - tekst jedn.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w składzie następującym: Przewodniczący sędzia WSA Andrzej Błęsiński, Sędziowie sędzia WSA Wiesława Pierechod, sędzia WSA Zofia Skrzynecka (sprawozdawca), Protokolant referent stażysta Milena Małyszko, po rozpoznaniu w Olsztynie na rozprawie w dniu 15 maja 2014r. sprawy ze skargi M. K. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia "[...]" nr "[...]" w przedmiocie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi I. uchyla zaskarżoną decyzję; II. określa, że zaskarżona decyzja nie może być wykonywana III. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego na rzecz skarżącego kwotę 177 (sto siedemdziesiąt siedem) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Zaskarżoną decyzją z dnia "[...]" Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło w całości decyzję Prezydenta Miasta z dnia "[...]" w przedmiocie określenia M.K. prowadzącemu działalność gospodarczą Firma A z siedzibą w K. opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dotyczącej nieruchomości położonej w E. przy ul. "[...]" w wysokości 275,50 zł miesięcznie i określiło tę opłatę w wysokości 276 zł miesięcznie.

Uzasadniając powołane wyżej rozstrzygnięcie o uchyleniu decyzji organu I instancji na podstawie art. 233 § 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.), organ odwoławczy wskazał na niewłaściwe określenie przez organ I instancji adresata decyzji. Według Samorządowego Kolegium Odwoławczego podmiotem, na którym ciąży obowiązek poniesienia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest M.K., prowadzący działalność gospodarczą Firma A z siedzibą w K., a nie jak błędnie wskazał organ I instancji – Oddział tej Firmy w E. Ponadto, orzekając w sprawie, Kolegium uwzględniło, że wysokość opłaty została uzależniona od liczby osób zamieszkujących w poszczególnych lokalach mieszkalnych, których w świetle niekwestionowanego stanu faktycznego było 19, a zatem opłata powinna odpowiadać iloczynowi 19 osób i stawki opłaty w wysokości 14,50 zł od każdego mieszkańca określonej w uchwale Rady Miejskiej z dnia "[...]" w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Miasto (Dz. Urz. Woj. "[...]"). Wysokość tej opłaty wyniosła 275,50 zł miesięcznie, przy czym w ocenie organu odwoławczego, stosując zasady

zaokrąglania określone w art. 63 § 1 Ordynacji podatkowej, wskazaną wyżej kwotę należało zaokrąglić do pełnych złotych, tj. do kwoty 276 zł.

Kolegium nie podzieliło natomiast stanowiska odwołującego, że nie jest on zobowiązany do złożenia deklaracji w przedmiocie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wyjaśniło, że wprowadzone nowelizacją z dnia 1 lipca 2011 r. (Dz. U. Nr 157 poz. 897) przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391 ze zm.), zwanej dalej jako "Ucpg", były przedmiotem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12 (Dz. U. z 2013 poz. 1593), który uznał za niezgodny z art. 168 w zw. z art. 217 Konstytucji RP przepis art. 6k ust. 4 Ucpg w zakresie, w jakim upoważnia on radę gminy do wprowadzenia zwolnienia przedmiotowego oraz do ustanowienia dopłat dla właścicieli nieruchomości. Trybunał za niezgodny z art. 84 i art. 217 Konstytucji RP uznał również art. 6k ust. 1 i ust. 2 Ucpg w zakresie, w jakim nie przewiduje maksymalnej wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Rozważając kwestię organu właściwego do wydania decyzji, podmiotu zobowiązanego, przedmiotu postępowania i zasad postępowania w sprawach dotyczących określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, organ odwoławczy przywołał brzmienie przepisów art. 6h, art. 6k, art. 6l, art. 6m ust. 1 i ust. 2, art. 6n oraz art. 6o Ucpg. Zdaniem organu, unormowane w art. 2 ust. 1 pkt 4 tej ustawy pojęcie "właściciele nieruchomości" nie odnosi się do terminu własności w rozumieniu prawa cywilnego, m.in. z uwagi na brak odesłania w tym zakresie do innych ustaw np. do Kodeksu cywilnego czy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Organ wskazał też, że zgodnie z brzmieniem art. 2 ust. 3 ustawy Ucpg, jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkami wielorodzinnymi, w których ustanowiono odrębną 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 właściciele lokali, jeżeli zarząd nie został wybrany.

W ocenie organu, w świetle unormowania art. 2 ust. 3 Ucpg właściciel nieruchomości będzie zobowiązany do złożenia deklaracji tylko wówczas, gdy występuje autonomicznie. Natomiast w przypadku, gdy jego tytuł prawny do nieruchomości wiąże się z obligatoryjnym, bądź fakultatywnym członkostwem we wspólnocie mieszkaniowej, podmiotem zobowiązanym do złożenia deklaracji będzie podmiot zarządzający nieruchomością wspólną. Jak wskazał organ, stanowisko takie zajął m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 21 listopada 2013 r., sygn. akt I SA/OI 586/13. Uwzględniając powyższe, Kolegium stwierdziło, że organ I instancji miał podstawy do wydania wobec strony decyzji w trybie art. 6o Ucpg nawet w sytuacji, gdy stosowne deklaracje zostały złożone przez właścicieli poszczególnych lokali. Uzasadnieniem dla przyjęcia wyższej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi było natomiast niejednocilne stanowisko w tej kwestii zadeklarowane przez właścicieli lokali mieszkalnych, co do sposobu zbierania odpadów, co znajduje potwierdzenie w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w sprawach o sygn. akt I SA/OI 760/13 i sygn. akt I SA/OI 761/13.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie M.K. zarzucił powyższej decyzji naruszenie art. 6o Ucpg, art. 63 § 1 Ordynacji podatkowej, art. 20, art. 32, art. 84 oraz art. 217 Konstytucji RP oraz art. 234 Ordynacji podatkowej. Wskazując na powyższe, strona wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji, a ponadto o zwrócenie się przez Sąd do Trybunału Konstytucyjnego z zapytaniem prawnym, czy nałożone na podstawie art. 6h i 6m ust.1 Ucpg obowiązki na zarządcę nieruchomości sprawującego zarząd nieruchomością wspólną na podstawie art. 18 ust 1 in fine ustawy o z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.), są zgodne z wzorcami konstytucyjnymi demokratycznego państwa prawa, w sytuacji, gdy zarządca w rozumieniu art. 2 ust. 3 Ucpg obowiązany do

złożenia deklaracji, o których mowa w art. 6m ust 1 tej ustawy, a może składać jedynie oświadczenia woli, a nie wiedzy, jakie odpady będą gromadzili lokatorzy poszczególnych lokali (segregowane czy niesegregowane) oraz w sytuacji, gdy zarządca obowiązany jest na podstawie art. 6h w związku z art. 2 ust. 3 Ucpq do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami, a równocześnie został pozbawiony prawa do żądania opłat regresowych od właścicieli nieruchomości lokalowych lub właścicieli nieruchomości wspólnej, w sytuacji, gdy opłata za usuwanie odpadów jest opłatą o charakterze podatkowym.

Odwołując się w uzasadnieniu skargi do treści art. 6c, art. 6h oraz art. 2 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 Ucpq, skarżący nie zgodził się ze stanowiskiem organu, że za składanie deklaracji oraz wnoszenie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi odpowiedzialny jest wyłącznie zarządca nieruchomością wspólną. Wskazał, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12, badał przepisy art. 6h i art.6m ust 1 w związku z art.2 ust 3 Ucpq tylko i wyłącznie w kontekście zasad poprawnej legislacji i komunikatywności. Nie badał natomiast obciążenia zarządcy nieruchomością wspólną obowiązkami złożenia deklaracji i poniesienia opłaty w kontekście art. 84 i 217 Konstytucji RP oraz wzorców konstytucyjnych wynikających z art. 2 Konstytucji, tj. proporcjonalności i sprawiedliwości społecznej, co potwierdza brzmienie pkt 2.3. uzasadnienia ww. wyroku. Wyrok Trybunału nie daje zatem odpowiedzi, czy nałożenie na zarządcę nieruchomości obowiązku składania deklaracji i opłat, bez żadnego prawa obciążenia regresowego tymi obowiązkami i opłatami właścicieli nieruchomości wspólnej lub właścicieli nieruchomości lokalowych pozostaje w zgodzie z zasadą proporcjonalności, równości opodatkowania i sprawiedliwości społecznej demokratycznego państwa prawa.

Analizując unormowania art. 12, art. 13 i art. 14 ustawy o własności lokali, strona uznała, że art. 14 pkt 4 tej ustawy umożliwiający obciążenie wspólnoty mieszkaniowej wydatkami ponoszonymi przez zarządcę na utrzymanie czystości, nie dotyczy poszczególnych lokali mieszkalnych stanowiących odrębną nieruchomość, a tylko i wyłącznie nieruchomości wspólnej. Zasygnalizowała ponadto, że udział poszczególnych właścicieli lokali w ponoszeniu wydatków i ciężarów spoczywających na nieruchomości wspólnej ograniczony jest do ich udziału w nieruchomości wspólnej, natomiast opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustalane są w zależności od ilości mieszkańców zamieszkujących lokal mieszkalny.

Wskazując z kolei na brzmienie art. 60 Ucpq, skarżący zaznaczył, że przepis ten wyraźnie stanowi, że decyzja może zostać wydana wyłącznie w sytuacji braku złożenia deklaracji albo wątpliwości co do danych w niej zawartych. W niniejszej sprawie deklaracje zostały złożone przez właścicieli nieruchomości lokalowych. Oznaczało to zatem brak podstawy prawnej do wydania decyzji określającej opłatę, gdyż obowiązkiem organu było w pierwszej kolejności przeprowadzenie postępowania administracyjnego celem wyjaśnienia ewentualnych błędów i nieścisłości co do danych zawartych w tych deklaracjach. Nieuprawnione było przy tym stanowisko organu odwoławczego, że organ I instancji miał podstawy do wydania decyzji w trybie art. 60 Ucpq w sytuacji, gdy deklaracje zostały złożone przez podmioty inne niż zarządca nieruchomości. Przepis art. 60 Ucpq nie określa bowiem, jaki podmiot jest obowiązany do złożenia deklaracji, a wskazuje jedynie, że skutek w postaci wydania stosownej decyzji rodzi "niezłożenie deklaracji".

W uzasadnieniu ww. zarzutu skarżący podniósł ponadto, że w razie zadeklarowania różnych form sposobu zbierania odpadów przez właścicieli lokali, tak jak to miało miejsce w niniejszej sprawie, w której 7 z 8 właścicieli lokali wskazało na selektywny sposób zbierania odpadów, organ I instancji powinien był albo przyjąć za zasadną wobec wszystkich mieszkańców stawkę niższą albo też wobec 7 właścicieli lokali zastosować stawkę za selektywną zbiórkę odpadów, a wobec jednego właściciela - stawkę za nieselektywną zbiórkę odpadów. Co więcej, zgodnie

z dyspozycją ww. przepisu określenie stawki winno odnosić się nie do wyboru sposobu zbierania odpadów, ale do uzasadnionych szacunków, w tym średniej ilości odpadów powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze. Organy nie podjęły natomiast nawet próby ustalenia wysokości opłaty w przedstawiony wyżej sposób. Skarżący wskazał ponadto, że jedynym współwłaścicielem nieruchomości wspólnej, który odmówił podania informacji o ilości poszczególnych lokatorów, sposobie gospodarowania odpadami (segregowania lub niesegregowania) oraz ponoszenia opłat za usuwanie odpadów, była Gmina Miasto działająca poprzez jednostkę budżetową Zarząd Budynków Komunalnych. Tym samym, z jednej strony Prezydent Miasta wydał decyzję określającą wysokość opłaty, a z drugiej strony – zarządzana przez ten organ jednostka budżetowa uniemożliwia zarządcy wykonywanie obowiązków.

Kwestionując natomiast prawidłowość dokonanego przez organ odwoławczy zaokrąglenia kwoty opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, skarżący wskazał na bezpodstawne wykluczenie przez organ zastosowania art. 63 § 2 Ordynacji podatkowej, uznając, że opłata ustanowiona w art. 6h Ucpg nie stanowi opłaty, o której mowa w przepisach o podatkach i opłatach lokalnych, a tylko do takiej opłaty odnosi się ww. art. 63 § 2 Ordynacji podatkowej.

Strona wskazała ponadto na naruszenie art. 234 Ordynacji podatkowej przez wydanie decyzji na jej niekorzyść strony, podnosząc, że organ I instancji ustalił opłatę w kwocie 275,50 zł, a organ II instancji określił jej wysokość na kwotę 276 zł. Zwiększenie opłaty z kwoty 275,50 zł na kwotę 276 zł nie znajdowało uzasadnienia w treści art. 63 § 1 Ordynacji podatkowej, skoro przepis ten nie ma zastosowania w niniejszej sprawie z uwagi na dyspozycję art. 63 § 2 Ordynacji podatkowej. Organ odwoławczy nie powołał się przy tym na to, że decyzja organu I instancji w zakresie określenia opłaty w kwocie 275,50 zł rażąco naruszyła prawo lub interes społeczny.

W kwestii zaś zarzutu naruszenia prawa materialnego polegającego na błędnej wykładni art. 20, art. 32 oraz art. 84 Konstytucji RP skarżący stwierdził, że wypełnienie obowiązków nałożonych w przepisie art. 6m Ucpg jest dla niego niewykonalne. Wskazał, że zarządca nieruchomości wspólnej nie ma żadnych instrumentów prawnych ani faktycznych umożliwiających rzetelne ustalenie liczby osób zajmujących dany lokal, gdyż nie dysponuje uprawnieniami organu podatkowego. Nie jest również możliwe zadeklarowanie przez zarządcę sposobu gromadzenia odpadów przez poszczególnych właścicieli nieruchomości lokalowych, bo taka deklaracja jest oświadczeniem wiedzy, a nie woli. Również żądanie przez zarządcę od właściciela lokalu zwrotu opłaty nie ma żadnej podstawy prawnej i może być przez właścicieli nieruchomości lokalowych skutecznie kwestionowane. W ocenie strony dochodzi zatem do sytuacji, w której podmiot, który odpadów nie wytwarza jest nie dość, że odpowiedzialny za złożenie deklaracji o liczbie osób, które te odpady wytworzyły, to został ponadto zobowiązany do ponoszenia kosztów ich utylizacji.

W związku z powyższym, strona uznała, że wystąpiła potrzeba zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego z zapytaniem prawnym o zgodność z Konstytucją RP art. 6h i art. 6m ust. 1 w związku z art. 2 ust. 3 Ucpg. W jej ocenie, normy te naruszają zasadę sprawiedliwości społecznej i proporcjonalności. Ze względu na konstrukcję i ustanowienie bezwzględnych obowiązków obwarowanych przymusem egzekucyjnym, ww. normy mają charakter prawa daninowego (opłaty niepodatkowej), a tym samym muszą spełniać wymogi określone w art. 217 Konstytucji RP co do należytego określenia zarówno przedmiotu, jak i podmiotów tej opłaty. W ocenie strony, słabością sformułowanej w art. 2 ust. 3 Ucpg definicji "nieruchomości zabudowanej budynkami wielolokalowymi" jest to, że nieruchomość taka nie posiada właściciela. Istotne zatem jest, czy zarządca odpowiada za obowiązki poszczególnych właścicieli lokali składających się na nieruchomość wielolokalową, czy też ta odpowiedzialność powinna być rozumiana jako odpowiedzialność zarządcy za ogół właścicieli lokali. W

zależności od udzielonej odpowiedzi należałoby natomiast zrekonstruować, w jaki sposób obowiązki ciążące na zarządcy mogą być przez niego egzekwowane od podmiotów, za które ponosi odpowiedzialność, tj. czy do poszczególnych właścicieli nieruchomości lokalowych, czy też do wspólnoty mieszkaniowej. Strona stwierdziła ponadto, że jeżeli sytuacja prawna zarządcy ma być podobna do konstrukcji płatnika na gruncie Ordynacji podatkowej, to nie można takiej instytucji domniemywać skoro wprost z ustawy to nie wynika. Jeżeli natomiast uznać, że obowiązek zarządcy nieruchomości wynikający z art. art. 6h i art. 6m ust. 1 w związku z art. 2 ust. 3 Ucpg jest samodzielny w tym znaczeniu, że nie ma on prawa do żądania od poszczególnych właścicieli lokali lub wspólnoty mieszkaniowej zarówno informacji niezbędnych do złożenia deklaracji, jak i zwrotu ponoszonych opłat, to takie rozumienie obowiązków zarządcy stanowi o naruszeniu zasady równości wobec prawa i proporcjonalności.

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

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje.

Rozpoznając wniesioną w niniejszej sprawie skargę, Wojewódzki Sąd Administracyjny, zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), a także art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (jednolity tekst: Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), dalej powoływanej w skrócie, jako: "p.p.s.a.", zbadał, czy zaskarżona decyzja odpowiada prawu, a w szczególności, czy przy jej wydawaniu doszło do naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, lub naruszenia przepisów postępowania, dającego podstawę do jego wznowienia, względnie mającego istotny wpływ na wynik tego postępowania (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a – c p.p.s.a.).

Rezultatem przeprowadzonej kontroli jest wniosek, że skarga jest zasadna, chociaż nie wszystkie podniesione w niej zarzuty zasługiwały na uwzględnienie, w tym, zarzuty dające się zakwalifikować jako zasadnicze z punktu widzenia przedmiotu sporu.

Sąd podzielił stanowisko pełnomocnika skarżącego, że organ odwoławczy wydając decyzję tzw. reformatoryjną naruszył normę zawartą w art.63 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (jednolity tekst: Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.), powoływanej dalej w skrócie także jako "O.p.", poprzez jej bezpodstawne zastosowanie i stwierdzenie, że nie ma zastosowania norma wynikająca z art. 63 § 2 tego przepisu.

Przepisy dotyczące opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi - będące przedmiotem sporu w niniejszej sprawie - zostały poddane ocenie przez Trybunał Konstytucyjny (TK) w wyroku z dnia 28 listopada 2013 r., wydanym w sprawie o sygn. akt K17/12, ogłoszonym w Dzienniku Ustaw z 2013 r. pod pozycją 1593. Według Trybunału opłata ustanowiona w art.6h ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, do której odnoszą się art.6k i art.6l w związku z art.6j ust.2a tej ustawy, jest daniną publiczną w konstytucyjnym rozumieniu a zarazem daniną, która nie ma charakteru podatkowego. Ma ona jednocześnie charakter lokalny, gdyż w całości stanowi dochód gminy (art.6r ust.1 Ucpg) i nakładana jest w celu zaspokojenia potrzeb lokalnej społeczności(art.6h w zw. z art.6c ustawy).

Przedstawiona wyżej kwalifikacja analizowanej opłaty, którą to kwalifikację trudno zakwestionować w świetle argumentacji Trybunału Konstytucyjnego, pozwala stwierdzić, że nie ma do niej zastosowania przewidziane w art. 63 § 1 O.p. zaokrąglenie końcówek kwot. Zaokrąglenie końcówek kwot stosuje się bowiem tylko do podstawy opodatkowania, kwoty podatków, odsetek za zwłokę, opłaty prolongacyjnej, oprocentowania nadpłat oraz

wynagrodzeń przysługujących płatnikom i inkasentom.

W myśl art. 63 § 2 O.p. zaokrąglania podstaw opodatkowania i kwot podatków nie stosuje się do opłat, o których mowa w przepisach o podatkach i opłatach lokalnych. Wobec nieodwołania się przez ustawodawcę w § 2 jedynie do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, która niewątpliwie zawiera przepisy dotyczące opłat wymienionych w jej nazwie, przewidziane w § 2 wyłączenie nie może być odnoszone jedynie do opłat lokalnych ustanowionych w tej ustawie. Zatem również opłaty lokalne ustanowione innymi przepisami objęte są omawianym wyłączeniem. Sąd nie podziela zatem stanowiska wyrażonego przez E. Etela w komentarzu do art.63 Ordynacji podatkowej (LEX), w którym autor podkreślał, że niestosowanie zaokrągleń dotyczy jedynie opłat uregulowanych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych tj. opłaty od posiadania psów, targowej, miejscowej i uzdrowskiej.

W związku z powyższym, w ocenie Sądu, nie było podstawy prawnej do zastosowania przez organ pierwszej instancji art. 63 § 1 O.p., więc odmienne stanowisko organu odwoławczego dotyczące tego zagadnienia, nie może być zaaprobowane. Czyni to zasadnym zarzut skargi w zakresie naruszenia prawa materialnego poprzez niewłaściwe zastosowanie art.63 § 1 O.p., przy jednoczesnym uznaniu przez organ, że art.63 § 2 O.p. nie ma zastosowania w sprawie. Podkreślić przy tym trzeba, (co także podniesiono w skardze), że organ odwoławczy orzekając o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, przy uwzględnieniu zaokrąglenia w górę końcówki tej opłaty, ograniczył się w uzasadnieniu decyzji do zacytowania art.63 O.p. i stwierdzenia, że paragraf 2 tego przepisu nie znajduje zastosowania. Tymczasem, zgodnie z art.210 § 4 O.p. dotyczącym wymogów uzasadnienia decyzji, organ zobowiązany jest także do wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia z przytoczeniem przepisów prawa a nie tylko do przewidzianego w art. 210 § 1 pkt 4 O.p. powołania tej podstawy. W tej części uzasadnienie decyzji organu odwoławczego nie odpowiada niewątpliwie ustawowym wymogom stawianym uzasadnieniu decyzji. Tę ostatnią uwagę odnieść też należy do niewyjaśnienia przez organ odwoławczy, z jakiego względu zdecydował się na rozstrzygnięcie, które w części dotyczącej wysokości opłaty pogarsza sytuację strony. Różnica między kwotą wynikającą z decyzji organu pierwszej instancji a kwotą określoną przez SKO jest wprawdzie znikoma, ale z punktu widzenia art.234 O.p. nie ma to żadnego znaczenia. Ustawodawca bowiem, wprowadzając zakaz wydawania decyzji przez organ odwoławczy na niekorzyść strony, w ogóle nie wypowiedział się co do tego jak należy rozumieć tę "niekorzyść", a więc również co do stopnia tej niekorzyści.

Sąd podziela stanowisko prezentowane w literaturze przedmiotu, że na gruncie prawa podatkowego pojęcie niekorzyści powinno być interpretowane w znaczeniu materialnym, co oznacza, że uprawnienia podatnika wynikające z decyzji organu drugiej instancji nie powinny być węższe a obowiązki szersze w porównaniu do tych, jakie określała decyzja wydana w pierwszej instancji (por. komentarz do art.234 oraz powołane w nim piśmiennictwo w: "Ordynacja podatkowa Komentarz" pod redakcją Henryka Dzwonkowskiego wyd.5 Wydawnictwo C.H. Beck Warszawa 2014 r. str.1033).

Wprawdzie wobec uznania przez Sąd, że art.63 §2 O.p. miał zastosowanie i nie było podstawy do stosowania zaokrąglenia, zarzut naruszenia art. 234 O.p. przestaje mieć zasadnicze znaczenie, tym niemniej konieczne jest stwierdzenie, że organ odwoławczy wydając orzeczenie reformatoryjne na niekorzyść strony może to uczynić jedynie wówczas, gdy występują przesłanki do wydania tego rodzaju rozstrzygnięcia określone w art.234 O.p., a mianowicie, gdy zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub interes publiczny. W niniejszej sprawie organ odwoławczy w żaden sposób nie wykazał, że ww. przesłanki występują naruszając tym samym normę wynikającą z art.234 O.p.

Wyżej wskazane naruszenia dawały podstawę do uchylecia zaskarżonej decyzji na podstawie

art.145 §1 pkt 1 lit. a i c p.p.s.a.

Przechodząc do dalszych zarzutów skargi należy zauważyć, że spór w rozpoznawanej sprawie dotyczy tego, czy w przypadku budynku wielolokalowego, w którym ustanowiono odrębną własność lokali, deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami, o której mowa w art. 6 m ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, mają złożyć osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną, czy poszczególni właściciele wyodrębnionych lokali a konsekwencji, który z podmiotów ma obowiązek wnieść opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Materialnoprawną podstawę rozstrzygnięć organów obu instancji stanowią przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1399), powoływanej w skrócie jako "Ucpg". Ustawodawca znowelizował tę ustawę, ustawą z dnia 1.07.2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 153 poz. 897). W wyniku nowelizacji cały system gospodarowania odpadami komunalnymi uległ radykalnej zmianie - ciężar gospodarowania odpadami komunalnymi spoczywa obecnie na gminach.

Przed bardziej szczegółowym odniesieniem się do zarzutów skargi Sąd zauważa, że część tych zarzutów odnosi się do kwestii, które nie pozostają w bezpośrednim związku z zaskarżonym rozstrzygnięciem. Lektura skargi skłania do wniosku, że w istocie skarżący podważa zasadność niektórych unormowań przyjętych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gdyż jego zdaniem nie dają się one pogodzić z wskazywanymi przez niego przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Stąd też wniosek strony o skierowanie przez Sąd pytań do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów nakładających na zarządcę nieruchomości sprawującego zarząd nieruchomością wspólną na podstawie art.18 ust.1 in fine ustawy o własności lokali obowiązków, o których mowa w art.6h i 6m Ucpg.

Daje się przy tym zauważyć pewną niekonsekwencję skarżącego, który z jednej strony domaga się wystąpienia przez Sąd do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem czy przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, z których wynikają dla zarządzającego nieruchomością wspólną obowiązki w zakresie deklarowania i uiszczania opłat zgodne są z Konstytucją, z drugiej zaś strony wywodzi - dokonując analizy przepisów ustawy - że takie obowiązki zarządzającego nie obciążają.

Odnosząc się do wniosku skarżącego o przedstawienie pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu Sąd wskazuje, że z art.3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) oraz z art. 193 Konstytucji RP (mających identyczne brzmienie) wynika, że każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Z przepisów tych płynie jednoznaczny wniosek, że przewidują one określone uprawnienie sądu a nie ustanawiają obowiązek przedstawiania Trybunałowi pytania prawnego. Szczególną uwagę należy przy tym zwrócić na tę część art.193 Konstytucji RP oraz art.3 Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, która wskazuje, w jakich przypadkach taka możliwość występuje. Jest to mianowicie taka sytuacja, "jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem". Oznacza to, że sąd może skorzystać ze swych uprawnień w razie zaistnienia określonych warunków. Przenosząc tę część rozważań na grunt zarzutów i wniosków skargi w niniejszej sprawie, należy podkreślić, że przedmiotem zaskarżenia jest decyzja o określeniu wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i podważana jest zasadność obciążenia tymi opłatami określonego podmiotu. Argumentacja skarżącego w znacznej części oparta jest na

wskazywaniu ekonomicznych skutków obciążenia opłatą, w szczególności zaś braku możliwości prawidłowego złożenia deklaracji a następnie braku możliwości wyegzekwowania poniesionych opłat od rzeczywistych wytwórców odpadów. W rozpatrywanej sprawie nie można mówić o tym, że wystąpiły trudności w uzyskaniu od właścicieli poszczególnych lokali informacji niezbędnych do złożenia deklaracji. Skarżący podkreślał wręcz, że wszyscy właściciele złożyli deklaracje, co oznacza, że dysponował danymi niezbędnymi do opracowania wymaganej od niego deklaracji. Wbrew twierdzeniom skargi również Gmina, jako właściciel dwóch lokali, działając poprzez Zarząd Budynków Komunalnych, poinformowała podmiot zarządzający o ilości osób zamieszkujących te lokale a także o tym, że odpady powstałe w tych lokalach będą selekcjonowane (pismo ZBK z dnia 18.04.2013 r. skierowane do zarządcy, k. 38). W związku z tym, argumenty, że zarządca nie jest uprawniony do tego, by ustalać ilość mieszkańców w poszczególnych lokalach ani też składać oświadczenie woli o selekcjonowaniu (lub nieselekcjonowaniu) odpadów, na tle okoliczności rozpatrywanej sprawy mają wymiar czysto teoretyczny. Inaczej mówiąc, obawy skarżącego, że mogą wystąpić problemy z realizacją nałożonych na niego przez ustawę obowiązków, odnosić się mogą do ewentualnych zdarzeń przyszłych. W stanie faktycznym rozpatrywanej sprawy nie wystąpiła potrzeba poddawania analizie, czy podmiot zobowiązany do złożenia deklaracji dysponuje wystarczającymi instrumentami do uzyskania niezbędnych danych a także, czy uda mu się wyegzekwować od właścicieli poszczególnych lokali zwrot wydatków poniesionych na uiszczenie opłat za gospodarowanie odpadami.

W związku z tym, jeśli nawet mogłyby powstać wątpliwości co do zgodności z Konstytucją unormowań wynikających z art.6h i 6m - według wskazywanych przez stronę wzorców konstytucyjnych - to rozwianie tych wątpliwości nie jest niezbędne biorąc pod uwagę przedmiot rozstrzygnięcia. Jedynie wówczas, gdyby strona wykazywała, że biorąc pod uwagę okoliczności niniejszej sprawy, nie jest w stanie, z przyczyn od niej niezależnych a wynikających z niedostatków ustawy, sprostać nałożonym przez ustawę (a w konsekwencji przez decyzję) obowiązkom, wówczas sygnalizowane problemy o charakterze konstytucyjnym miałyby realny wymiar. Ponieważ taka sytuacja nie wystąpiła, Sąd nie dopatrywał się podstawy do uwzględnienia wniosku strony. Wyrokiem z dnia 28 listopada 2013 r. sygn. K 17/12 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że "art. 6 h i art. 6 m ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach są zgodne z art. 2 Konstytucji RP". W uzasadnieniu stwierdzono, że "stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowaniu regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodność materii podlegającej normowaniu" (wyrok TK z 18 marca 2010 r., sygn. K 8.08). Z uwagi na zasadę stosowania wykładni zgodnej z Konstytucją stwierdzenie niekonstytucyjności z powołaniem się na zasadę określoności przepisu możliwe jest, gdy nie sposób usunąć wątpliwości przez zastosowanie reguły wykładni (patrz wyrok TK 28.06.2005 r. SK 56/04).

Według Trybunału art.6h i art.6m ust.1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach są zgodne z zasadami poprawnej legislacji. Z przepisów tych jednoznacznie wynika, że w wypadku nieruchomości zabudowanych budynkami wielolokalowymi, obowiązek ponoszenia opłaty oraz złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi obciąża osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną w rozumieniu ustawy o własności lokali lub właściciele lokali, jeżeli zarząd nie został wybrany

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 art. 2 ust. 3 ustawy obowiązków wskazanych w art. 6 m ust. 1 i art. 6 h 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 treści zarzutów skargi.

Z art. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika jej zakres przedmiotowy. Określa ona między innymi obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku w gminach (art.1 pkt 1). Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zarówno przed nowelizacją jak i obecnie posługuje się pojęciem "właściciel nieruchomości" bez rozróżnienia na obowiązki, które są związane z władaniem rzeczą wspólną, czy też dotyczą własności poszczególnych lokali.

Jednym z podstawowych obowiązków, jaki nakładała ustawa przed nowelizacją na właścicieli nieruchomości, było posiadanie umowy z przedsiębiorcą na odbieranie odpadów komunalnych (art. 6 ust. 1). Takie zobowiązanie było nałożone na każdego właściciela nieruchomości, a brak umowy skutkowało wydaniem przez wójta (burmistrza, prezydenta) decyzji nakazującej właścicielowi udostępnienie pojemników oraz określenie wysokości opłaty.

W obecnym stanie prawnym z art. 6 h Ucpog wynika, że właściciele nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy są zobowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której położone są ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W myśl art.6m ust.1 Ucpog właściciel nieruchomości jest zobowiązany złożyć do wójta (burmistrza, prezydenta) 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. Art 2 ust.1 pkt 4 Ucpog zawiera definicję właściciela nieruchomości na użytek tej ustawy.

Definicja ta obejmuje w pierwszej kolejności właścicieli nieruchomości, (co wynika z niej w sposób dorozumiany z uwagi na sposób jej skonstruowania), a także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomość w zarządzie lub użytkowaniu a także inne podmioty władające nieruchomością. Jak wynika z cytowanego przepisu określono w nim szeroki krąg podmiotów, które są (mogą być) adresatami obowiązków nałożonych przepisami ustawy. Zdaniem Sądu tak szeroki krąg podmiotów podyktowany jest potrzebą zapewnienia prawidłowej i powszechnej realizacji celów i funkcji ustawy wskazanych już w nazwie tej ustawy. Utrzymywanie 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 uwzględnienia celu i funkcji ustawy, jak też bez uwzględnienia wykładni systemowej.

Z punktu widzenia sporu prowadzonego w niniejszej sprawie istotne znaczenie ma art.2 ust.3 ustawy. Normuje on sytuację, gdy nieruchomość (należy zakładać, że chodzi o nieruchomość gruntową, skoro mowa o zabudowaniu), jest zabudowana budynkami wielolokalowymi, w których ustanowiono odrębną własność lokali, stanowiąc, kogo w takim przypadku obciążają obowiązki właściciela nieruchomości. Wyodrębnienie takiego przypadku należy uznać za celowy zabieg ustawodawcy, ponieważ stosunki własnościowe w budynkach wielolokalowych mogą przedstawiać się bardzo różnie. Możliwa jest między innymi taka sytuacja, że w budynku wielolokalowym, w którym ustanowiono odrębną własność lokali zarząd nie zostanie wybrany. Wówczas obowiązki właściciela nieruchomości obciążają właścicieli lokali (art. 2 ust.3 in fine). Rozumieć przez to należy, że właściciele poszczególnych lokali zobowiązani są wówczas do wykonywania wszystkich obowiązków dotyczących nieruchomości wielolokalowej, a nie tylko odnoszących się do ich lokali. Te obowiązki, to nie tylko ponoszenie opłat zagospodarowanie odpadami komunalnymi, ale także obowiązki, o których mowa w Rozdziale 3 Ucpog.

Ze sposobu zredagowania art.2 ust.3 ustawy, mając też na uwadze treść art.2 ust.1 pkt 4 Ucpog, w żadnym wypadku nie da się wywieść tezy, że w przypadku wybrania zarządu

nieruchomością wspólną, zarząd ten obciążają tylko te obowiązki, które dotyczą nieruchomości wspólnej a nie odnoszą się do poszczególnych lokali. Gdyby tak było, wówczas obciążenie osób sprawujących zarząd nieruchomością wspólną musiałyby być opatrzone zastrzeżeniem, że chodzi o wyłącznie o obowiązki właściciela nieruchomości dotyczące nieruchomości wspólnej. Oczywiście jest na gruncie analizowanej ustawy, że pojęcia "nieruchomość" i "nieruchomość wspólna" nie są tożsame. Jeżeli zatem wybrano zarząd nieruchomości wspólnej, to na gruncie ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (j.t. z 2000 r. nr 80 poz. 903 ze zm.) zarząd ten, jak sama nazwa wskazuje, ograniczony jest do nieruchomości wspólnej. Natomiast na gruncie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wybrany zarząd nieruchomością wspólną obciążony jest wszystkimi obowiązkami właściciela nieruchomości, jakie wynikają z tej ustawy a nie tylko obowiązkami odnoszonymi się do nieruchomości wspólnej w rozumieniu ustawy o własności lokali. Dla jasności wyводу należy wskazać, że art.2 ust.1 u.w.l. stanowi, że samodzielny lokal mieszkalny, a także lokal o innym przeznaczeniu (..) mogą stanowić odrębne nieruchomości. Z kolei według unormowania z art.3 ust.2 u.w.l. nieruchomość wspólną stanowi grunt oraz budynki i urządzenia, jeżeli nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali. Z faktu, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nakłada na zarząd nieruchomości wspólnej obowiązki, które nie były przewidziane w chwili wybierania zarządu i może powodować konieczność zaangażowania większych niż dotychczas sił i środków nie wynika, że ustawodawca naruszył w ten sposób zasadę sprawiedliwości społecznej czy zasadę proporcjonalności. Z istoty bowiem zarządu nieruchomościami wspólnymi wynika, że nie jest możliwe do przewidzenia w chwili ustanawiania zarządu jak będzie kształtował się rzeczywisty zakres obowiązków zarządcy. Zmienność różnorodnych czynników faktycznych i prawnych kształtujących byt nieruchomości i ich mieszkańców nie może pozostawać bez wpływu na zakres obowiązków zarządcy.

Nie zasługuje również na uwzględnienie argumentacja skarżącego dotycząca ewentualnych trudności w wyegzekwowaniu części opłaty, ponieważ koszty związane z odpadami należą do zwykłych kosztów eksploatacyjnych. Z faktu, że opłaty za gospodarowanie odpadami wnoszone na rzecz gmin w świetle obecnych unormowań są daniną publicznoprawną nie wynika, że zarządcy nieruchomości wspólnych nią obciążeni nie mogą następnie rozliczać tej opłaty jako kosztów utrzymania nieruchomości wspólnych.

Stanowisko skarżącego zdaje się opierać na założeniu, że sprawowany przez niego na podstawie umowy zarząd nieruchomością wspólną może być wykonywany jedynie w odniesieniu do tzw. części wspólnych budynku. W związku z tym, w żaden sposób zarząd ten nie jest sprawowany w zakresie dotyczącym poszczególnych lokali, w tym w szczególności w zakresie odpadów komunalnych powstałych w tych lokalach. Stanowisko takie nie jest konsekwentne, ponieważ pod rządem poprzednio obowiązujących przepisów w budynkach wielomieszkańczych sprawami związanymi z utrzymaniem czystości w tych budynkach a więc także związanymi z gromadzeniem i usuwaniem odpadów komunalnych nie zajmowali się właściciele poszczególnych lokali, lecz podmioty wykonujące zarząd. To podmioty zarządzające tego rodzaju budynkami zawierały umowy z firmami zajmującymi się wywozem odpadów komunalnych. Wywóz ten, z natury rzeczy, był realizowany nie w odniesieniu do poszczególnych gospodarstw domowych, w których powstają odpady, lecz organizowany był dla całego budynku w określonych odstępach czasu. De facto zatem zarządzający nieruchomością wspólną wykonywali czynności, które w pewien sposób związane były z funkcjonowaniem poszczególnych lokali a nie tylko części wspólnych budynku.

W budynkach wielolokalowych, gdzie istnieją wyodrębnione lokale oraz część wspólna, nie da się precyzyjnie wytyczyć granicy, która będzie oddzielać uprawnienia i obowiązki jednych właścicieli od drugich, oraz od nieruchomości wspólnej. Nie da się uniknąć sytuacji, iż prawa poszczególnych lokatorów będą na siebie zachodziły i tylko poszanowanie zasad współżycia społecznego, prawa sąsiedzkiego i panujących zwyczajów pozwoli na bezkonfliktowe

współposiadanie. W przypadku np. instalacji gazowych, wodnych i elektrycznych, których elementy znajdują się wewnątrz poszczególnych lokali, to jednak w znacznej części stanowią nieruchomość wspólną i koszty związane z ich eksploatacją ponosi wspólnota. Tak jak nie można określić sztywnych reguł, które określą granice, gdzie kończy się nieruchomość wspólna a gdzie zaczyna część składowa wyodrębnionego lokalu, tak również w przypadku odpadów powstających w nieruchomości precyzyjne wytyczenie tej granicy jest niemożliwe z uwagi na specyfikę zagadnień z tym związanych.

Dbłość o wygląd zewnętrzny całej nieruchomości, będącej budynkiem wielolokalowym, na co składa się także utrzymanie czystości wokół budynku, w klatkach schodowych oraz w niepodzielonych częściach piwnic, należy do zakresu obowiązków wspólnoty, nie zaś poszczególnych lokatorów. To wspólnota musi zorganizować sprzątnięcie i usuwanie nieczystości z części wspólnych budynku i wokół niego. Pewnej części powstającej w budynku odpadów nie można przypisać do poszczególnych lokali, chociaż są wytwarzane przez wszystkich mieszkańców, którzy korzystają z części wspólnych. Odpady te trafiają w rezultacie do przeznaczonych na odpady pojemników, z których korzystają wszyscy mieszkańcy budynku. Przy podejściu, że zarządzający nieruchomością wspólną odpowiada jedynie za odpady powstałe w częściach wspólnych budynku, w świetle obecnie obowiązujących unormowań ustawowych oraz wynikających uchwały podjętej przez Radę Miasta koszty gospodarowania powstałymi w ten sposób odpadami w ogóle nie byłyby ponoszone. W uchwale przewidziano bowiem jedynie stawki opłat uzależnione od ilości osób zamieszkujących poszczególne lokale na danej nieruchomości. Oznacza to, że stawki te mają zrekompensować także koszty ponoszone w związku z gospodarowaniem odpadami powstającymi na częściach wspólnych budynku. Jest to zrozumiałe, ponieważ na częściach wspólnych budynków mieszkalnym powstaje znikoma ilość odpadów do usunięcia (kurz, piasek, drobne zanieczyszczenia wnoszone przez mieszkańców budynku).

Podnieść również należy, iż zgodnie z art. 12 ust. 2 u.w.l., na właścicielach, jako członkach wspólnoty, ciąży obowiązek ponoszenia wydatków i ciężarów związanych z utrzymaniem nieruchomości wspólnej. Skarżący zwraca uwagę na to, że zakres tego obowiązku jest uzależniony od wysokości udziałów w nieruchomości wspólnej, co pozostaje w sprzeczności z wynikającymi z uchwały z dnia "[...]" Rady Miejskiej zasadami wiążącymi wysokość opłat za gospodarowanie odpadami z liczbą mieszkańców w poszczególnych lokalach. Według skarżącego, biorąc pod uwagę unormowanie wynikające z art. 14 ust.4 ustawy o własności lokali, nie jest możliwe przyjęcie, że koszty gospodarowania odpadami powiązane ściśle z ilością mieszkańców wyodrębnionych lokali mogą stanowić koszty zarządu i koszty utrzymania nieruchomości. Jakkolwiek kwestia rozliczania i odzyskiwania ponoszonych przez zarządcę wydatków na opłaty za gospodarowanie odpadami nie pozostaje w bezpośrednim związku z poddanym sądowej kontroli rozstrzygnięciem, to wobec podnoszenia przez stronę tej kwestii, uznawanej przez stronę za istotną, Sąd wyraża stanowisko, że nie istnieją przeszkody prawne, by wydatki zarządcy na opłaty nie były rozliczane jako koszty utrzymania nieruchomości wspólnej czy jako koszty zarządu.

Nie ulega wątpliwości, że art.12 ust.2 in fine u.w.l. dotyczy obowiązku właściciela lokalu uczestniczenia w kosztach związanych tylko z utrzymaniem nieruchomości wspólnej. Zgodnie jednak z przepisem art. 13 ust. 1 ustawy o własności lokali właściciel ponosi wydatki związane z utrzymaniem jego lokalu, jest obowiązany utrzymywać swój lokal w należyтым stanie, przestrzegać porządku domowego, uczestniczyć w kosztach zarządu związanych z utrzymaniem nieruchomości wspólnej, korzystać z niej w sposób nieutrudniający korzystania przez innych współwłaścicieli oraz współdziałać z nimi w ochronie wspólnego dobra. Przepis art. 14 ustawy określa koszty zarządu nieruchomością a art. 15 ust. 1 stanowi, że na pokrycie kosztów zarządu właściciele lokali uiszczają zaliczki w formie bieżących opłat, płatne z góry do dnia 10 każdego miesiąca. Jest rzeczą bezsporną, że poszczególne lokale nie są wyposażone

w urządzenia pomiarowe do pomiaru "wytwarzania" nieczystości przez właścicieli poszczególnych lokali w związku z korzystaniem z tych lokali oraz związanych z nieruchomością wspólną. Odbiór odpadów organizowany jest dla poszczególnych budynków a nie odrębnie dla każdego lokalu

Co do zasady, rację ma skarżący, że ustawa o własności lokali wyraźnie rozróżnia wydatki właścicieli lokali związane z wyodrębnionymi lokalami i wydatki związane z nieruchomością wspólną. Skoro jednak w myśl art. 13 ust. 1 u.w.l. właściciel ponosi wydatki związane z utrzymaniem jego lokalu a opłaty za gospodarowanie odpadami są, jak niniejszej sprawie, określane według liczby mieszkańców poszczególnych lokali, to nie ulega wątpliwości, że właściciel lokalu ma obowiązek ponieść wszystkie określone w ten sposób wydatki na ten element utrzymania jego lokalu, jakim jest opłata, którą ma obowiązek uiścić z tego tytułu zarządca.

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach obciążała wprawdzie osoby sprawujące zarząd obowiązkami właściciela, ale nie zwolniła właścicieli poszczególnych lokali z obowiązku ponoszenia kosztów związanych z ich utrzymaniem. Do kosztów tych należą niewątpliwie wydatki związane z odpadami. Wprawdzie art.14 u.w.l. mówi o kosztach zarządu nieruchomością wspólną, co zasadniczo należy rozumieć jako koszty dotyczące nieruchomości wspólnej a nie koszty poszczególnych lokali, to jednak, w sytuacji, gdy Ucpg obowiązkiem złożenia deklaracji w sprawie wysokości opłat i obowiązkiem wniesienia tych opłat obciąża osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną, to opłaty te należy traktować, jako szczególny przypadek kosztów zarządu nieruchomością wspólną, gdyż obciążają one zarządcę wyłącznie z tego powodu, że sprawuje on funkcję zarządcy. Szczególnie należy podkreślić, że art.2 ust.3 Ucpg poprzez użycie zwrotu "obowiązki właściciela nieruchomości obciążają osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną" ustawodawca wyraźnie rozróżnia obowiązki właściciela i obowiązki zarządcy. Osoba sprawująca zarząd w rozumieniu art.18 u.w.l. nie jest właścicielem nieruchomości. Ubocznie należy w tym miejscu zauważyć, że również w innych przepisach prawa administracyjnego, przykładowo w art. 61 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (j.t. Dz.U. 2013, poz. 1409 ze zm.) ustawodawca nakłada określonego rodzaju obowiązki na inne podmioty aniżeli właściciel nieruchomości.

W ocenie Sądu w zakresie kosztów związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi nie jest możliwe ich rozdzielenie na wydatki dotyczące wyłącznie poszczególnych odrębnych lokali i na te dotyczące wyłącznie nieruchomości wspólnej. W związku z tym mogą być pobierane zaliczki na ten cel, gdyż są zaliczkami na koszty zarządu nieruchomością wspólną. Nie ma też przeszkód, by wysokość zaliczek na poczet opłat indywidualizować w odniesieniu do poszczególnych właścicieli lokali w zależności od ilości osób zamieszkujących dany lokal, skoro właściciele lokali są zobowiązani ponosić koszty utrzymania swoich lokali(art.13 ust.1 u.w.l.). W tym przypadku nie ma podstawy do tego by uzależniać wysokość zaliczek od wysokości udziału w nieruchomości wspólnej.

Powołując się na brak unormowań pozwalających zarządcy odzyskanie wnoszonych opłat za gospodarowanie odpadami skarżący pomija, że w przepisach art. 2 ust. 3 Ucpg, art. 18 u.w.l. oraz art. 33 w związku z art. 21 ust. 1 u.w.l. znajduje się podstawa prawna do podejmowania czynności ze skutkiem dla właścicieli lokali przez "osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną". Obowiązek działania zarządcy za właścicieli lokali ma podstawę ustawową (art. 2 ust. 3 Ucpg, patrz K. Sobieralski "Podmiot zobowiązany do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi" NZS 2013/3/26 s. 59-62). Nie zasługuje zatem również na uwzględnienie argumentacja skarżącego dotycząca przewidywanych trudności w wyegzekwowaniu części opłaty, ponieważ koszty związane z odpadami należą do zwykłych kosztów eksploatacyjnych.

Na rozprawie w dniu 15 maja 2014 r. pełnomocnik skarżącego zasygnalizował także, że rozwiązania przyjęte w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zakresie obowiązków nałożonych na osoby sprawujące zarząd pozostają w sprzeczności z przepisami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z 19 listopada 2008 r., nr 2008/98/WE (Dz.U.UE.L.2008.312.3) w takim zakresie, w jakim obciążają kosztami związanymi z odpadami inne podmioty niż wytwórca odpadów. Sąd nie podzielił stanowiska skarżącego w tej części, ponieważ wykładnia znajdujących zastosowanie w sprawie przepisów wskazuje, że nie są one sprzeczne z przepisami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z 19 listopada 2008 r., nr 2008/98/WE (Dz.U.UE.L.2008.312.3). W pkt 26 preambuły przywołanej dyrektywy wyrażona została zasada tzw. "zanieczyszczający płaci", która uznana została za wiodącą na szczeblu europejskim i międzynarodowym. Zgodnie z treścią tej zasady, o której stanowi art. 14 dyrektywy, koszty gospodarowania odpadami muszą być ponoszone przez pierwotnego wytwórcę odpadów lub przez obecnego lub poprzednich posiadaczy odpadów. Zasadzie tej nie przeczy w jakikolwiek sposób obciążenie obowiązkami właściciela nieruchomości osób sprawujących zarząd nieruchomością wspólną. Ustanowienie szczegółowych zasad odpłatności z tytułu odbioru odpadów komunalnych przez gminę w Rozdziale 3a Ucpg, w tym nałożenie obowiązku ich uiszczenia na właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy, nie stoi na przeszkodzie możliwości rzeczywistego obciążenia obowiązkiem ich uiszczenia przez wytwórcę odpadów, pomimo tego, że w obecnym stanie prawnym opłata ta stanowi należność publicznoprawną.

W ocenie Sądu nietrafne okazały się także zarzuty dotyczące naruszenia art.6o Ucpg. Wskazany przepis ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi podstawę do wydawania decyzji określających w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawiera przepisów regulujących procedurę wydawania takich decyzji i ich zawartość. Biorąc pod uwagę treść odesłania z art. 6q ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej.

Bezsporne jest, że skarżący nie złożył wymaganej deklaracji, a tym samym nie deklarował również, czy odpady będą selekcyjonowane. Skoro w świetle wcześniejszych wywodów nie można mieć wątpliwości, że w niniejszej sprawie obowiązek złożenia deklaracji, o której mowa w art.6m ust.1 obciążał osobę sprawującą zarząd, to złożenie takich deklaracji przez właścicieli poszczególnych lokali za pośrednictwem zarządcy, nie może być uznane za wypełnienie obowiązku ustawowego wynikającego z art.6m ust.1Ucpg, a tym samym istniała podstawa do przyjęcia przez organ, że deklaracja nie została złożona. Uzasadniało to wszczęcie postępowania i wydanie decyzji określającej wysokość opłaty. Organ ustalając wysokość opłaty miał na uwadze niebudzącą wątpliwości liczbę mieszkańców w poszczególnych lokalach. Przyjęcie natomiast stawki stosowanej w przypadku niedeklarowania selekcyjonowania odpadów wynikało z tego, niejednolite było deklarowanie sposobu zbiórki odpadów przez poszczególnych właścicieli. W ocenie Sądu zasadnicze znaczenie ma jednak to, że wobec niezłożenia deklaracji przez zarządcę nie można mówić o jakimkolwiek deklarowaniu sposobu zbiórki odpadów, a tym samym nie istnieje podstawa do przyjęcia, możliwe jest zastosowanie niższych stawek przewidzianych w uchwale Rady Miejskiej w przypadku selektywnej zbiórki odpadów. Fakt, że poszczególni właściciele złożyli deklaracje w tym zakresie, nie ma w tej sytuacji znaczenia, skoro złożenie deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a zatem również podjęcie decyzji o selektywnym bądź nieselektywnym zbieraniu odpadów, leży w gestii osoby sprawującej zarząd, a nie osób posiadających tytuły prawne do poszczególnych lokali.

Sąd uznał ponadto, że ustawa nie daje możliwości, w przypadku budynków wielolokalowych, różnicowania należnych opłat w zależności od tego, jaką formę zbiórki zadeklarują

poszczególni mieszkańcy. Do składania deklaracji zobowiązani są właściciele nieruchomości, lub osoby, które obciążono obowiązkami właścicieli a nie poszczególni mieszkańcy, jako wytwórcy odpadów i to niezależnie od tego, czy niektórzy z nich są właścicielami lokali. Ustawa bowiem wprowadza dla budynków wielolokalowych szczególne rozwiązanie i obciąża obowiązkiem złożenia deklaracji osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną, lub właściciele lokali, jeżeli zarząd nie został wybrany.

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

Ponownie rozpoznając sprawę organ odwoławczy zobligowany jest uwzględnienia braku możliwości stosowania zaokrągleń przy ustalaniu wysokości opłaty.

O kosztach postępowania sądowego orzeczono na podstawie art.200 p.p.s.a. w związku z art.205 §1 p.p.s.a.