

**II OSK 2814/14 - Wyrok**

<b>Data orzeczenia</b>	2016-07-14
<b>Data wpływu</b>	2014-10-06
<b>Sąd</b>	Naczelny Sąd Administracyjny
<b>Sędziowie</b>	Małgorzata Stahl /sprawozdawca/ Miroslaw Gdesz Paweł Miładowski /przewodniczący/
<b>Symbol z opisem</b>	6135 Odpady 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
<b>Hasła tematyczne</b>	Samorząd terytorialny
<b>Sygn. powiązane</b>	II SA/Bd 288/14
<b>Skarżony organ</b>	Rada Miasta
<b>Treść wyniku</b>	Oddalono skargę kasacyjną
<b>Powołane przepisy</b>	Dz.U. 2012 nr 0 poz 391; art. 6n ust. 1 pkt 1; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity

**Sentencja**

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: sędzia NSA Paweł Miładowski Sędziowie sędzia NSA Małgorzata Stahl /spr./ sędzia del. WSA Miroslaw Gdesz Protokolant starszy inspektor sądowy Marcin Sikorski po rozpoznaniu w dniu 14 lipca 2016 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej Spółdzielni Mieszkaniowej [...] w N. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 10 czerwca 2014 r. sygn. akt II SA/Bd 288/14 w sprawie ze skargi Spółdzielni Mieszkaniowej [...] w N. na uchwałę Rady Miejskiej w Nakle nad Notecią z dnia 27 czerwca 2013 r. nr XXXIII/680/2013 w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi 1. oddała skargę kasacyjną, 2. zasądza od Spółdzielni Mieszkaniowej [...] w N. na rzecz Gminy Nakło nad Notecią kwotę 300 (trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

**Uzasadnienie**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy wyrokiem z 10 czerwca 2014r. oddalił skargę Spółdzielni Mieszkaniowej W. w N. na uchwałę Rady Miejskiej w Nakle n. Notecią z 27 czerwca 2013 r., nr XXXIII/680/2013 w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W motywach rozstrzygnięcia Sąd pierwszej instancji wskazał, że uchwałą z 27 czerwca 2013 r. Rada Miejska w Nakle nad Notecią zmieniła uchwałę z 28 grudnia 2012 r., nr XXVI/543/2012 w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, obowiązującej na terenie Gminy Nakło nad Notecią, i działając na podstawie art. 6n w zw. z art. 6j ust. 2a ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. 2012 r., poz. 391 ze zm.), zw. dalej u.c.p.g., w § 1 ust. 1 postanowiła zmienić załącznik w brzmieniu nadanym w załączniku nr 1 do niniejszej uchwały. Zgodnie z § 3 uchwały wykonanie uchwały powierzone zostało Burmistrzowi Miasta i Gminy Nakło nad Notecią.

W skardze na uchwałę Rady Miejskiej w Nakle nad Notecią Spółdzielnia Mieszkaniowa [...] zakwestionowała przyjętą w uchwale definicję zarządu nieruchomości, wskazując, że Spółdzielnia nie sprawuje zarządu, o którym mowa w art. 2 ust. 3 u.c.p.g. Spółdzielnia bowiem nie wykonuje obowiązków, jakie spoczywają na właścicielach lokali, nie wytwarza bowiem śmieci, jak czynią to osoby posiadające odpowiednie tytuły prawne do lokali.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy oddalając skargę wywiódł, że stosownie do art. 6m ust. 1 u.c.p.g. na właścicielu nieruchomości spoczywa obowiązek złożenia do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta deklaracji 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. Podmiotem odpowiedzialnym za złożenie deklaracji jest właściciel nieruchomości, którego definicja została zamieszczona w art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. Definicja ta, zdaniem Sądu, ma charakter zakresowy, ponieważ zostały w niej wymienione poszczególne kategorie podmiotów, które mogą zostać uznane za właścicieli nieruchomości. W ocenie Sądu, jej budowa nie uprawnia do uznania, że ustawodawca wprowadził określoną hierarchię właścicieli nieruchomości, spośród których na pierwszym miejscu powinni znajdować się właściciele poszczególnych gospodarstw domowych, a na ostatnim miejscu spółdzielnie mieszkaniowe. Wniosek taki nie wypływa z wykładni art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. ani z pozostałych przepisów tej ustawy. Mając na uwadze art. 2 ust. 3 u.c.p.g., w razie zabudowania nieruchomości budynkami wielolokalowymi, w których ustanowiona została odrębna własność lokali, obowiązki właściciela zostały wprost nałożone na osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną w rozumieniu przepisów ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. Dz.U. 2000 r., Nr 80, poz. 903 ze zm.), zw. dalej uwl, lub na właścicieli lokali, jeżeli zarząd nie został wybrany.

Sąd pierwszej instancji stwierdził, że z przedstawionej regulacji prawnej wynika, iż w stanie faktycznym konkretnej sprawy kilka podmiotów jednocześnie może spełniać warunki do uznania ich za właścicieli nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. Zdaniem Sądu, nie oznacza to jednak, że wszystkie wymienione podmioty mogą jednocześnie mieć taki status względem obowiązku związanego z konkretną nieruchomością. Sąd uznał, że z tego względu celem ustalenia, który podmiot w konkretnym przypadku powinien zostać uznany za właściciela obowiązującego do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi należy odwołać się również do innych aktów prawnych, w tym do Kodeksu cywilnego i uwl, a w odniesieniu do możliwości uznania spółdzielni mieszkaniowej za taki podmiot, również do ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (t.j. Dz.U. 2003 r., Nr 119, poz. 1116 ze zm.), zw. dalej usm.

Sąd powołał się na wyrażone w literaturze stanowisko, że tam, gdzie jakkolwiek tytuł prawny do nieruchomości łączy się z członkostwem w określonej korporacji typu spółdzielnia mieszkaniowa, wspólnota mieszkaniowa (powyżej 7 członków) lub TBS, podmiotem zobowiązanym do złożenia deklaracji będzie zawsze jednostka organizacyjna lub osoba posiadająca nieruchomość w zarządzie, czyli m.in. spółdzielnia mieszkaniowa (K. Sobieralski, Podmiot zobowiązany do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, NZS 2013/3, s. 59).

Sąd argumentował, że obecnie obowiązujące zasady gospodarowania odpadami komunalnymi określone zostały mocą ustawy z 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011 r., Nr 152, poz. 897 ze zm.). Nowelizacja polegała przede wszystkim na obligatoryjnym przejęciu przez gminy obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych. Sąd podkreślił, że przedstawiona nowelizacja nie wprowadziła zmiany w definicji właściciela nieruchomości odpowiedzialnego za składanie deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami.

Mając na uwadze powyższe rozważania, Sąd pierwszej instancji, działając w oparciu o art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), zw. dalej p.p.s.a., nie dopatrywał się w poddanej kontroli legalności uchwale uchybień, które skutkowałyby stwierdzeniem jej nieważności. Uchwała ta, zdaniem Sądu, została podjęta w prawem przewidzianym trybie na podstawie powszechnie

obowiązujących przepisów.

Rozpoznając niniejszą sprawę Sąd miał na uwadze, że z wzajemnej relacji uwl i usm, wynika, że w praktyce mogą wystąpić różnego rodzaju formy praw do lokalu mieszkalnego, w których za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. i tak powinna zostać uznana spółdzielnia mieszkaniowa.

Sąd argumentował, że zgodnie z art. 1 ust. 3 usm, spółdzielnia mieszkaniowa ma obowiązek zarządzania nieruchomościami stanowiącymi jej mienie lub nabyte na podstawie ustawy mienie jej członków. Zarówno w przypadku ustanowienia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, o którym stanowią art. 9 i nast. usm, jak i spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, które zgodnie z art. 172 ust. 1 usm jest ograniczonym prawem rzeczowym nie dochodzi do wyodrębnienia własności lokalu. W takim przypadku zastosowanie znajduje zasada z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., na podstawie której spółdzielnia, jako zarządca posiadający nieruchomości w zarządzie, wykonuje obowiązki właściciela nieruchomości. Jeżeli natomiast w danej nieruchomości zabudowanej budynkami wielolokalowymi ustanowiona została odrębna własność lokali, to zgodnie z art. 2 ust. 3 u.c.p.g., obowiązki właściciela nieruchomości obciążają osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną w rozumieniu uwl lub właścicieli lokali, jeżeli zarząd nie został wybrany. Zgodnie z art. 18 ust. 1 uwl, 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 albo prawnej. Jeżeli zgodnie z art. 20 uwl, lokali wyodrębnionych, wraz z lokalami niewyodrębnionymi, jest więcej niż siedem, właściciele lokali są obowiązani podjąć uchwałę o wyborze jednoosobowego lub kilkuosobowego zarządu. Wówczas podmiotem zobowiązanym do realizacji obowiązku złożenia deklaracji będzie podmiot, któremu zarząd powierzono.

W przypadku wyodrębnienia odrębnej własności poszczególnych lokali znajdujących się na terenie nieruchomości stanowiących współwłasność spółdzielni, z mocy art. 27 ust. 2 usm, zarząd nieruchomością wspólną wykonywany jest przez spółdzielnię jako zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ust. 1 uwl, chociażby właściciele lokali nie byli członkami spółdzielni, z zastrzeżeniem art. 241 i art. 26 usm. Tak samo w orzecznictwie sądowym przyjęto, że jeżeli nieruchomość stanowi współwłasność spółdzielni mieszkaniowej, to choćby pozostali współwłaściciele, a więc właściciele wyodrębnionych lokali, nie byli członkami spółdzielni, zarząd nieruchomością wspólną sprawuje spółdzielnia z mocy prawa i nie stosuje się przepisów ustawy o własności lokali o zarządzie nieruchomością wspólną ani o zebraniu właścicieli. Możliwe jest jedynie, zgodnie z art. 241 usm, podjęcie przez większość właścicieli w budynku uchwały o poddaniu kwestii zarządu nieruchomością wspólną przepisom ustawy o własności lokali. Jeżeli taka uchwała nie została podjęta, zarząd sprawuje spółdzielnia według zasad określonych w art. 27 aż do chwili, gdy w budynku zostanie wyodrębniona własność wszystkich lokali, co – zgodnie z art. 26 usm – skutkuje z mocy prawa stosowaniem przepisów ustawy o własności lokali, w tym o wspólnocie mieszkaniowej i zarządzie (uchwała SN z 9 lutego 2012 r., III CZP 89/11, OSNC 2012/7-8/86). Podobnie TK w wyroku z 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12, niepubl. uznał, że podmiotem zobowiązanym do wykonywania obowiązków, o których mowa w art. 6h i art. 6m ust. 1 u.c.p.g., jest spółdzielnia mieszkaniowa. Należy przy tym zauważyć, że do czasu podjęcia przez większość właścicieli uchwały, o której stanowi art. 241 § 1 usm, obowiązki właściciela nieruchomości wynikające z u.c.p.g. w dalszym ciągu obciążają spółdzielnię. Tak samo w razie zaistnienia sytuacji, o której stanowi art. 26 ust. 1 usm, ustanie obowiązku spółdzielni mieszkaniowej, jako osoby sprawującej zarząd nieruchomością wspólną w rozumieniu art. 2 ust. 3 u.c.p.g. ustaje w momencie podjęcia przez właścicieli lokali zmiany sposobu zarządu nieruchomością wspólną, o której stanowi art. 18 ust. 2a uwl.

Mając powyższe na uwadze Sąd działając w oparciu o art. 151 p.p.s.a. oddalił skargę.

W skardze kasacyjnej Spółdzielnia Mieszkaniowa [...] zaskarżyła powyższy wyrok w całości, wnosząc o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia oraz zasądzenie kosztów postępowania wraz z kosztami zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono:

1) na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie przepisów prawa materialnego przez ich błędną wykładnię, tj.:

- art. 6n ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. poprzez przyjęcie, że Gmina Nakło nad Notecią posiada ustawowe upoważnienie do zdefiniowania w treści Uchwały Rady Miejskiej określającej wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości, pojęcia zarząd nieruchomości rozumianego jako zarząd powołany w trybie ustawy o własności lokali i zarząd spółdzielni mieszkaniowej,

- art. 2 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 2 ust. 3 u.c.p.g. w zw. z art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1222), poprzez przyjęcie, iż spółdzielnia mieszkaniowa to "zarząd nieruchomości" zobowiązany do składania deklaracji w zakresie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,

2) na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a. naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 134 p.p.s.a. w związku z art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a., polegające na braku wyjaśnienia istotnych dla sprawy okoliczności i braku dokonania ustaleń istotnych dla zastosowania prawa materialnego poprzez niewyjaśnienie, jaki status prawny mają lokale, którymi administruje spółdzielnia na mocy przepisów usm.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej oraz zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, wraz z kosztami zastępstwa radcowskiego, według norm przepisanych.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.

Podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia prawa materialnego powiązane zostały z brakiem uprawnienia gminnego uchwałodawcy do definiowania pojęcia zarząd skutkującym przyjęciem przez Sąd, iż możliwym jest ustalenie przez radę gminy, iż spółdzielnia mieszkaniowa jest zobowiązana do składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zdaniem skarżącej, Rada Miejska nie będąc do tego uprawniona, rozszerzyła ustawowy katalog podmiotów zobowiązanych do złożenia deklaracji określony w art. 6m ust. 1 u.c.p.g.

Uznając powyższą argumentację za nieuzasadnioną należy zauważyć, że art. 6n ust. 1 u.c.p.g. stanowi podstawę prawną dla rady gminy do ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości. Zgodnie w ustawowym słowniczkiem pojęć zawartym w art. 2 u.c.p.g. przez właściciela nieruchomości rozumie się także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością. Stwierdzić należy, że sformułowanie powyższego przepisu umożliwia przyjęcie, iż właścicielem nieruchomości będzie również spółdzielnia mieszkaniowa, jako podmiot posiadający zabudowaną nieruchomość w zarządzie oraz jako

podmiot, któremu przysługuje własność do części lokali. Powyższe, jak zasadnie zauważa Rada Miejska w odpowiedzi na skargę kasacyjną, wspiera treść przepisu art. 48 § 1 ustawy Prawo spółdzielcze w zw. z art. 1 ust. 7 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w świetle których to zarząd kieruje działalnością spółdzielni oraz reprezentuje ją na zewnątrz, a zatem jest organem odpowiedzialnym za jej funkcjonowanie. Przyjęcie zatem w uchwale, że organem zobowiązanym do złożenia deklaracji jest zarząd spółdzielni mieszkaniowej należało uznać za dopuszczalne doprecyzowanie ustawowej definicji "właściciela nieruchomości".

Nie sposób również uznać za uzasadniony zarzut naruszenia art. 134 p.p.s.a. w zw. z art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że powołane przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego z racji zakresu swego zastosowania nie mogły stanowić podstawy do dokonania przez Sąd ustaleń, jaki status prawny mają lokale, którymi administruje Spółdzielnia. Należy również stwierdzić, że Sąd I instancji dokonał oceny legalności zaskarżonej uchwały w granicach sprawy zakreślonych skargą wniesioną przez Spółdzielnię Mieszkaniową [...]. Powyższe czyni nieskutecznymi zarzuty naruszenia przez Sąd przepisów postępowania.

Z tych względów Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną na podstawie art. 184 p.p.s.a. Postanowienie o zwrocie kosztów postępowania kasacyjnego zostało wydane w oparciu o art. 204 pkt 1 p.p.s.a.

-----