

II SA/Bd 1541/13 - Wyrok

Data orzeczenia	2014-02-12
Data wpływu	2013-12-04
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
Sędziowie	Grzegorz Saniewski /sprawozdawca/ Jarosław Wichrowski /przewodniczący/ Renata Owczarzak
Symbol z opisem	6139 Inne o symbolu podstawowym 613
Hasła tematyczne	Kara administracyjna
Skarżony organ	Samorządowe Kolegium Odwoławcze
Treść wyniku	oddalono skargę
Powołane przepisy	Dz.U. 1996 nr 132 poz 622; art. 9n,9x ust. 1 pkt 5; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Sentencja

Dnia 12 lutego 2014 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w składzie następującym: Przewodniczący sędzia WSA Jarosław Wichrowski Sędziowie: sędzia WSA Renata Owczarzak sędzia WSA Grzegorz Saniewski (spr.) Protokolant: asystent sędziego Magdalena Gadecka-Kauczor po rozpoznaniu w II Wydziale na rozprawie w dniu 12 lutego 2014 roku sprawy ze skargi Przedsiębiorstwa R.S. P. S. A. w G, na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w B. z dnia [...] października 2013 r. nr [...] w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej oddała skargę.

Uzasadnienie

Decyzją z dnia [...] Prezydent Miasta [...], na podstawie art. 9n ust. 1 i 2 oraz art. 9x ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391, z późn. zm., zwanej w skrócie "u.c.p.g.") nałożył na skarżącą spółkę - Przedsiębiorstwo [...] S. A. z siedzibą w G., karę za opóźnienie w przekazaniu kwartalnego sprawozdania podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości za I kwartał 2013 r. w wysokości 2400 zł.

Organ ustalił, że skarżąca posiada wpis do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, prowadzonego przez Prezydenta Miasta [...], pod numerem[...].

Prezydent podniósł, że zgodnie z art. 9n ust. 1 i 2 u.c.p.g., podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do sporządzania kwartalnych sprawozdań, przekazywanych wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, właściwemu ze względu na wpis do rejestru działalności regulowanej, w terminie do końca miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczy. Przekazanie sprawozdania po terminie, stosownie do art. 9x ust. 1 pkt 5 u.c.p.g. podlega karze pieniężnej w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia.

Termin przedłożenia sprawozdania za pierwszy kwartał 2013 r. upłynął 30 kwietnia 2013 r. Skarżąca przedłożyła sprawozdanie dopiero po zawiadomieniu o wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia ww. kary, w dniu 24 maja 2013 r. tj. z 24 – dniowym opóźnieniem.

W sprawozdaniu skarżąca poinformowała, że w I kwartale 2013 r. nie prowadziła działalności w zakresie odbioru odpadów komunalnych na terenie Miasta Bydgoszczy.

Odwołując się skarżąca spółka podniosła, powołując się na konieczność językowej wykładni przepisów, że zarówno w art. 9n ust. 1 jak też w art. 9x ust. 1 pkt 5 u.c.p.g. mowa o "podmiocie

odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości". Spółka takiej działalności na terenie Miasta [...] nie prowadziła, a jedynie zamierzała prowadzić. Ponadto przepisy ustawy nie wiążą obowiązku sprawozdawczego z faktem wpisania danego przedsiębiorcy do rejestru działalności regulowanej na terenie danej gminy. W tej sytuacji spółki nie obejmował obowiązek sprawozdawczy, a w konsekwencji nie powinna podlegać karze.

Odwołująca podkreśliła, że wpisu do rejestru działalności regulowanej prowadzonej przez Prezydenta Miasta [...] dokonała wyłącznie mając na względzie konieczność spełnienia wymogu w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych oraz od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych na terenie Miasta [...]. Ostatecznie jednak spółka nie zdecydowała się na złożenie oferty w tym postępowaniu, nie podjęła też działalności w zakresie odbioru odpadów komunalnych na terenie Miasta [...].

Decyzją z dnia [...] Samorządowe Kolegium Odwoławcze w [...] utrzymało zaskarżoną decyzję w mocy.

Kolegium stwierdziło, że za podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, o którym mowa w art. 9n ust. 1 i 2 u.c.p.g. należy uznać zarówno przedsiębiorcę wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b u.c.p.g., jak i przedsiębiorcę, który odbiera odpady komunalne z naruszeniem obowiązku wpisu do rejestru. W przypadku przedsiębiorcy wpisanego do rejestru obowiązki wynikające z art. 9n u.c.p.g. aktualizują się z momentem wpisu do rejestru bez względu na to, czy podmiot ten faktycznie prowadzi działalność w zakresie objętym wpisem i pozostają aktualne do wykreślenia z rejestru.

W przedmiotowej sprawie spółka została wpisana do rejestru działalności regulowanej i nie została z niego wykreślona. Bezsporne jest, że sprawozdanie dotyczące pierwszego kwartału 2013 r. spółka wysłała z dniem 24 maja 2013 r., a więc z 24 – dniowym opóźnieniem, co skutkuje nałożeniem kary stosownie do art. 9x ust. 1 pkt 5 u.c.p.g.

W skardze do sądu administracyjnego spółka wniosła o uchylenie decyzji Kolegium jak też poprzedzającej ją decyzji Prezydenta zarzucając naruszenie:

— art. 9n ust. 1 i 2 u.c.p.g. w związku z art. 6 k.p.a. poprzez przyjęcie, iż obowiązki w zakresie sprawozdawczości, jakie nakłada ustawa obciążają także podmioty, które nie prowadzą jakiegokolwiek działalności w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie danej gminy,

— art. 9x ust. 1 pkt 5 u.c.p.g. w związku z art. 6 k.p.a. poprzez przyjęcie, iż przewidziane w tym przepisie kary pieniężne znajdują zastosowanie także do podmiotów, które nie prowadzą działalności w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości komunalnych na terenie danej gminy,

— art. 6 w związku z art. 8 k.p.a. polegające na wydaniu orzeczenia pozostającego w sprzeczności z jednoznacznym brzmieniem przepisów wskazanych jako podstawa prawna decyzji,

— art. 7 w związku z art. 8 k.p.a. poprzez nałożenie na stronę postępowania kary mimo iż strona działała w sposób zgodny z treścią obowiązującej normy prawnej i jej wykładnią językową,

— art. 7 w związku z art. 77 § 1 k.p.a. poprzez przyjęcie, że w dacie orzekania skarżąca

spółka pozostaje wpisana do rejestru działalności regulowanej, podczas kiedy spółka została już z tego rejestru na swój wniosek wykreślona.

W uzasadnieniu skarżąca podkreśliła, że w art. 9n ust. 1 i 2 u.c.p.g. ustawodawca nałożył obowiązek składania sprawozdań wyłącznie na "podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości". Jeżeli zatem dany podmiot faktycznie odbiera takie odpady z danego terenu, to wówczas, niezależnie od tego czy uzyskał wpis do rejestru, powinien składać kwartalne sprawozdania. Z zapisu tego nie wynika natomiast, aby obowiązek sprawozdawczy zależał od tego, czy podmiot jest wpisany do rejestru.

Ponadto skarżąca podniosła, że samego zakresu informacji, które obejmuje sprawozdanie kwartalne, wskazanych w art. 9n ust. 3 u.c.p.g. wynika, że podmiot nieprowadzący odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości nie ma obowiązku składania sprawozdań – nie odbiera bowiem odpadów o jakiegokolwiek masie, ulegających biodegradacji, nie jest w stanie wskazać liczby właścicieli nieruchomości od których odbierane są odpady itd.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, podtrzymując swoje stanowisko.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest niezasadna.

Istota zarzutów sprowadza się do zarzutu braku zastosowania wykładni językowej przepisów, na których organ oparł swoje rozstrzygnięcie.

Zgodnie z art. 9n ust. 1 u.c.p.g. podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do sporządzania kwartalnych sprawozdań. Zgodnie natomiast z art. 9x ust. 1 pkt 5 u.c.p.g. przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który przekazuje po terminie sprawozdanie, o którym mowa w art. 9n - podlega karze pieniężnej w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia.

Skarżący podnosi, że przy wykładni cytowanych przepisów należy kierować się wykładnią językową, zgodnie z którą zwrot "podmiot (bądź "przedsiębiorca" – ustawodawca tych określeń używa zamiennie) odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości" należy odczytywać jako wskazanie podmiotu/przedsiębiorcy który wykonuje pewne czynności faktyczne tj. faktycznie odbiera odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. W konsekwencji obowiązkowi składania sprawozdań i ewentualnej karze w przypadku braku terminowego wywiązania się z tego obowiązku może podlegać tylko ten podmiot, który ww. czynności faktycznie wykonuje. Nie ma zaś żadnego znaczenia okoliczność, czy dany podmiot jest wpisany do rejestru działalności regulowanej, gdyż w treści art. 9n ust. 1 u.c.p.g. taka przesłanka nałożenia obowiązku sprawozdawczego nie występuje.

Nie kwestionując, że w treści art. 9n ust. 1 u.c.p.g. nie występuje wprost przesłanka wpisania danego podmiotu do rejestru działalności regulowanej jako okoliczność pociągająca za sobą obowiązek sprawozdawczy, należy uznać, że przy wykładni ww. zwrotu "podmiot/przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości" nie można się ograniczać wyłącznie do treści art. 9n ust. 1 u.c.p.g. czy art. 9x ust. 1 pkt 5 u.c.p.g. Wyrażenie "podmiot/przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości" jest wielokrotnie używane w ustawie o czystości i porządku w gminach. Wykładnia językowa nakazuje natomiast nie tylko aby danym zwrotom (wyrażeniom) języka prawnego nadawać takie znaczenie, jakie mają one w języku naturalnym (potocznym), ale także aby zwroty jednobrzmiące użyte w tekście aktu normatywnego rozumieć jednolicie tj. nadawać im takie samo znaczenie. Należy wobec tego odwołać się także do treści art. 9c ust.

1 u.c.p.g. zgodnie z którym "Przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do uzyskania wpisu do rejestru w gminie, na terenie której zamierza odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości." Obowiązek wpisu do rejestru działalności regulowanej ciąży zatem na podmiocie, który jeszcze nie wykonuje określonych czynności faktycznych, ale dopiero zamierza takie czynności wykonywać. Wobec tego należy uznać, że postępując się zwrotem "przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości" ustawodawca ma myśli nie tylko oznaczenie pewnej czynności faktycznej (odbieranie odpadów komunalnych) przez przedsiębiorcę, ale także oznaczenie rodzaju działalności, którą dany przedsiębiorca prowadzi lub zamierza prowadzić (działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych).

Za takim rozumieniem art. 9n ust. 1 u.c.p.g. tzn. że obowiązkiem sprawozdawczym jest obciążony nie tylko podmiot faktycznie odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, ale także podmiot, który według wpisu do rejestru działalności regulowanej jest podmiotem/przedsiębiorcą prowadzącym działalność w zakresie odbierania odpadów komunalne od właścicieli nieruchomości (choćby np. z przyczyn ekonomicznych takiej działalności faktycznie nie wykonywał) – przemawia również wykładnia celowościowa. Należy bowiem zauważyć, że obowiązek sprawozdawczy ciążyący na ww. przedsiębiorcach nie tylko umożliwia wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta wywiązania się ze swojego obowiązku sprawozdawczego (art. 9q u.c.p.g.), ale także pozwala na realizację przyjętej przez ustawodawcę zasady wykreślenia z rejestru działalności regulowanej tych przedsiębiorców, w stosunku do których stwierdzono trwałe zaprzestanie wykonywania działalności gospodarczej na terenie gminy objętej wpisem (art. 9j ust. 2 pkt 2 u.c.p.g.). Wobec tego wypełnianie sprawozdania w ten sposób, że w każdą rubrykę sprawozdania przedsiębiorca wpisuje "0" nie jest – jak wskazuje skarżący – bezcelowe. Jest to bowiem dla organu sygnał, iż koniecznym jest sprawdzenie, czy nie zachodzi okoliczność określona w art. 9j ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. skutkująca koniecznością wykreślenia z rejestru.

Odnosnie zaś podnoszonej przez skarżącą okoliczności, że w momencie orzekania przez organ skarżąca nie była już wpisana do rejestru działalności regulowanej należy zauważyć, iż taka okoliczność ani nie wynika z akt sprawy ani nie została poparta dowodem przez skarżącą spółkę.

Ze względu na powyższe, uznając, że zaskarżona decyzja nie narusza prawa, na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 270), Sąd oddalił skargę.