

VIII SA/Wa 958/13 - Wyrok

Data orzeczenia	2014-02-12
Data wpływu	2013-11-26
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
Sędziowie	Artur Kot Iwona Szymanowicz-Nowak /sprawozdawca/ Justyna Mazur /przewodniczący/
Symbol z opisem	6138 Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy
Hasła tematyczne	Czystość i porządek
Skarżony organ	Samorządowe Kolegium Odwoławcze
Treść wyniku	Uchyłono zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję
Powołane przepisy	Dz.U. 2000 nr 98 poz 1071; art. 57 par. 5 pkt 2; Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego - tekst jednolity Dz.U. 2012 nr 0 poz 391; art. 9n ust. 1 i 2; art. 9x ust. 1 pkt 5; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Justyna Mazur, Sędziowie Sędzia WSA Artur Kot, Sędzia WSA Iwona Szymanowicz – Nowak (sprawozdawca), Protokolant Specjalista Ilona Obara, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 lutego 2014 r. sprawy ze skargi Przedsiębiorstwa Produkcyjno – Usługowo – Handlowego "[...]" Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w [...] na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w [...] z dnia [...] września 2013 r. nr [...] w przedmiocie kary pieniężnej za naruszenie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminie. 1) uchyła zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Prezydenta Miasta [...] z dnia [...] lipca 2013 r. nr [...]; 2) stwierdza, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu w całości do chwili uprawomocnienia się niniejszego wyroku; 3) zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w [...] na rzecz Przedsiębiorstwa Produkcyjno – Usługowo – Handlowego "[...]" Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w [...] kwotę [...] ([...]) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Decyzją znak [...] z dnia [...] lipca 2013 r. Prezydent Miasta R. (dalej: "Prezydent", "organ I instancji"), działając na podstawie art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm., zwanej dalej "k.p.a.") oraz art. 9x ust. 1 pkt 5 i art. 9zb ust. 1 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 "u.u.c.p.g.") w związku z art. 9n tej ustawy, orzekł o nałożeniu na Przedsiębiorstwo Produkcyjno Usługowo Handlowe "[...]" Sp. z o.o. z siedzibą w R. (dalej: "skarżąca", "spółka") kary pieniężnej w wysokości [...] zł za nieterminowe przekazanie Prezydentowi sprawozdania podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości za I kwartał 2013 r.

Organ I instancji wskazał, iż spółka w dniu [...] lipca 2012 r. została wpisana do rejestru działalności regulowanej, prowadzonego przez Prezydenta w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości pod numerem rejestrowym 3. Zgodnie z art. 9n ust. 1 u.u.c.p.g., podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do sporządzania kwartalnych sprawozdań, zgodnie ze wzorem określonym w Załączniku Nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 15 maja 2012 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 630). Sprawozdanie kwartalne należy przekazywać do końca miesiąca następującego po kwartale, którego to sprawozdanie dotyczy (art. 9n ust. 2). Koniec miesiąca następującego po I kwartale 2013 r. przypadał w dniu [...] kwietnia 2013 r.

Zdaniem organu I instancji, spółka uchybiła ww. terminowi ustawowemu, bowiem sprawozdanie o odebranych odpadach komunalnych od właścicieli nieruchomości za

I kwartał 2013 r. przedłożyła Prezydentowi w dniu [...] maja 2013 r., co skutkowało wszczęciem postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej za nieterminowe złożenie sprawozdania. Pismem z dnia [...] maja 2013 r. spółka poinformowała Prezydenta, iż przedmiotowe sprawozdanie wysłane zostało za pośrednictwem poczty listem poleconym w dniu [...] kwietnia 2013 r., a więc z zachowaniem ustawowego terminu. Jednocześnie złożyła potwierdzenie przesyłki poleconej Nr [...].

Organ I instancji stwierdził, iż termin składania kwartalnych sprawozdań przez podmioty świadczące usługi odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości jako termin ustawy jest terminem zawitym, do którego nie mają zastosowania zapisy art. 57 k.p.a., zatem obowiązek przekazania sprawozdania do organu upłynął [...] kwietnia 2013 r. Sprawozdanie spółki wpłynęło do Prezydenta w dniu [...] maja 2013 r., czyli [...] dni po upływie ustawowego terminu. Powyższe skutkowało ustaleniem skarżącej kary pieniężnej, zgodnie z art. 9x ust. 1 pkt 5 u.u.c.p.g., w łącznej kwocie [...] zł, tj. w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia.

W odwołaniu wniesionym na powołane rozstrzygnięcie skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i umorzenie postępowania w sprawie, wskazując na braki w jej uzasadnieniu. W szczególności, zdaniem skarżącej, organ nie wyjaśnił w sposób wyczerpujący, dlaczego nie zastosował art. 57 k.p.a. oraz nie wskazał, czy przepis art. 9n ust. 2 u.u.c.p.g. określa termin zawity na złożenie sprawozdania. Jednocześnie skarżąca podniosła, iż przyjęta przez organ I instancji interpretacja sformułowania "termin zawity" nie jest właściwa. W jej ocenie, termin zawity polega tym, że niepodjęcie określonej czynności przez uprawniony podmiot w okresie zakreślonym tym terminem powoduje definitywne wygaśnięcie przysługującego podmiotowi prawa do dokonania tej czynności. Tak więc terminy zawite dotyczą praw podmiotów, nie zaś ich obowiązków, w przeciwnym razie każdy podmiot, poprzez niedopełnienie obowiązku w czasie zakreślonym terminem zawitym, zwolniłby się w ogóle od konieczności realizacji tego obowiązku. Tymczasem sprawozdanie spółki zostało przyjęte przez organ, jest skuteczne i formalnie ważne, zaś organ wyciągnął jedynie konsekwencje finansowe z powodu przyjętego opóźnienia w złożeniu sprawozdania. Skarżąca wskazała, iż każdy termin zawity upływa zawsze w ostatniej minucie ostatniego dnia, do którego czynność (według tego terminu) powinna być dokonana. Tak też uczyniła skarżąca, co organ w uzasadnieniu decyzji przyznaje. Fakt, że Poczta Polska doręczała list polecony przez 7 dni nie może obciążać nadawcy, który przesyłkę zawierającą sprawozdanie nadał w polskiej placówce pocztowej w przewidzianym ustawą terminie.

Spółka zauważyła przy tym, iż u.u.c.p.g. nie zawiera własnej, odrębnej od powszechnie stosowanej regulacji w zakresie sposobu składania (doręczania) sprawozdań ani bezpośrednio, ani też pośrednio. Nie odwołuje się również do przepisów innych ustaw, dotyczących terminów i sposobów doręczeń oraz nie precyzuje, co rozumie pod pojęciem "sprawozdanie jest przekazywane". Należy zatem przyjąć, że w kwestii tej stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące terminów zawarte w art. 57 k.p.a.

Decyzją znak [...] z dnia [...] września 2013 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w R. (dalej: "Kolegium", "organ odwoławczy"), biorąc za podstawę art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a., orzekło o utrzymaniu zaskarżonej decyzji w mocy.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia, po przedstawieniu stanu sprawy oraz przepisów prawa regulujących sporną materię, Kolegium podało, iż z materiału dowodowego sprawy wynika, że

sprawozdanie za I kwartał 2013 r. skarżąca wysłała Prezydentowi za pośrednictwem poczty, listem poleconym w dniu [...] kwietnia 2013 r. Sprawozdanie to wpłynęło do Urzędu Miejskiego w R. w dniu [...] maja 2013 r. (co potwierdza pieczęć urzędu z datą wpływu, widniejąca zarówno na sprawozdaniu, jak i na kopercie nadawczej) i ten dzień organ I instancji uznaje za dzień, w którym przekazano sprawozdanie, co miało miejsce po upływie terminu określonego w art. 9n ust. 2 u.u.c.p.g.

Odnosząc się do argumentu odwołania, iż w takim przypadku zastosowanie mają odpowiednio przepisy dotyczące terminów zawarte w art. 57 k.p.a., Kolegium wywiodło, iż w świetle utrwalonego już orzecznictwa sądów administracyjnych, jak i poglądów doktryny (np. wyrok NSA z dnia 22 grudnia 2010 r., sygn. akt II GSK 14/10, publ. orzeczenia.nsa.gov.pl oraz M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Zakamycze 2000, str. 360), przepis o sposobie liczenia terminów prawa procesowego, o którym mowa w art. 57 § 5 k.p.a. (jak i cały rozdział 10 k.p.a. - terminy), nie ma zastosowania do terminów prawa materialnego. Takim terminem jest m. in. termin wskazany w art. 9n ust. 2 u.u.c.p.g. Terminów prawa materialnego nie oblicza się według zasad wskazanych w art. 57 k.p.a. Terminy przekazywania sprawozdania zostały określone przez ustawodawcę w sposób ścisły

i jednoznaczny, bo poprzez kalendarzowe oznaczenie daty ich upływu. Przepisy ustawy nie przewidują jakichkolwiek odstępstw w tym zakresie, w tym także co do wysokości kary. A zatem, pomimo nadania sprawozdania w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego w ostatnim dniu terminu do jego przekazania, tj. [...] kwietnia 2013 r., nie można uznać, że termin został dotrzymany. Przepis art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. odnosi się bowiem tylko do terminów prawa procesowego. Organ powinien otrzymać przedmiotowe sprawozdanie za I kwartał 2013 r. najpóźniej w dniu [...] kwietnia 2013r.

Skargę do sądu administracyjnego na powołane rozstrzygnięcie złożyła skarżąca, wnosząc o uchylenie zaskarżonej i poprzedzającej ją decyzji w całości. Wydanej decyzji zarzuciła naruszenie art. 5, art. 7, art. 8, art. 11 i art. 107 § 1 i 3 k.p.a. W uzasadnieniu wniesionego środka zaskarżenia spółka powtórzyła argumenty prezentowane na etapie postępowania odwoławczego. Wskazała nadto, że odnosząc się do interpretacji przez organ I instancji sformułowania "termin zawity", Kolegium pozostawia tę kwestię bez jakiegokolwiek ustosunkowania się do niej. Tymczasem w odwołaniu spółka, polemizując ze stanowiskiem Prezydenta, stwierdza, że termin zawity polega na tym, że niepodjęcie określonej czynności przez uprawniony podmiot w okresie zakreślonym tym terminem powoduje definitywne wygaśnięcie przysługującego podmiotowi prawa do dokonania tej czynności. Kolegium nie wyjaśniło również uzasadnionych wątpliwości i zarzutów spółki, dlaczego skoro ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawiera własnego, odrębnego od powszechnie stosowanego sposobu składania (czyli doręczania adresatowi) sprawozdań (bezpośrednio, czy pośrednio) i liczenia terminów, nie tworzy własnych przepisów o terminie i sposobie tych doręczeń, ani też nie odwołuje się do przepisów innych ustaw dotyczących terminów i sposobów doręczeń, jak również nie precyzuje, co rozumie pojęciem "sprawozdanie jest przekazywane", należy do niej stosować sposób opisany w zaskarżonych decyzjach.

Odpowiadając na skargę Kolegium podtrzymało argumentację zawartą w zaskarżonej decyzji i wniosło o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Stosownie do treści art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przez sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm., zwanej dalej "p.p.s.a."), sądy

administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Oznacza to, iż sąd rozpoznając skargę ocenia, czy zaskarżona decyzja nie narusza przepisów prawa materialnego bądź przepisów postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 134 powołanej wyżej ustawy, Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Nie może przy tym wydać orzeczenia na niekorzyść strony skarżącej, chyba że dopatry się naruszenia prawa skutkującego stwierdzeniem nieważności zaskarżonego aktu lub czynności.

Istota sporu w przedmiotowej sprawie sprowadza się do ustalenia, czy nadając przesyłkę za pośrednictwem polskiego operatora pocztowego w ostatnim dniu terminu przewidzianego do dokonania czynności, tj. w dniu [...] kwietnia 2013 r., skarżący dochował terminu określonego w art. 9n ust. 2 u.u.c.p.g. na złożenie sprawozdania.

Zgodnie z regulacją art. 9n ust. 1 u.u.c.p.g., podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do sporządzania kwartalnych sprawozdań. Sprawozdanie jest przekazywane wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta w terminie do końca miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczy (art. 9n ust. 2). Z kolei, zgodnie z art. 9x ust. 1 pkt 5 u.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. Do kar pieniężnych (art. 9zf) stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.) z tym, że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta oraz wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska.

Jak wynika z materiału dowodowego sprawy, skarżąca, jako przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w I kwartale 2013 r., zobowiązana była do złożenia Prezydentowi kwartalnego sprawozdania do dnia [...] kwietnia 2013 r. Zdaniem orzekających w sprawie organów, ww. ustawowego terminu spółka nie dochowała, bowiem sporne sprawozdanie wpłynęło do organu w dniu [...] maja 2013 r. Okoliczność nadania sprawozdania na pocztę w ostatnim dniu terminu nie ma wpływu na powyższą ocenę, bowiem regulacja art. 57 § 5 k.p.a. nie ma zastosowania w przypadku terminów zawitych. Skarżąca utrzymuje natomiast, iż poprzez nadanie przesyłki zawierającej ww. sprawozdanie listem poleconym u polskiego operatora pocztowego dotrzymała terminu do złożenia sprawozdania. W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a., termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego.

Termin w stosunkach administracyjnoprawnych ma istotne znaczenie prawne

i wprowadzany jest do konstrukcji instytucji prawnej zarówno przez przepisy prawa materialnego, jak i przepisy prawa procesowego. O charakterze terminu (termin prawa materialnego, czy prawa procesowego) nie decyduje, w jakim akcie prawnym, czy też w jakim miejscu został zamieszczony, lecz jego treść i wynikająca z niej funkcja, którą przepis ten ma spełnić oraz jego istota (uzasadnienie uchwały 7 Sędziów SN z 14 marca 1986 r., III PZP 8/86, OSNC 12/86/194 - OSP 1/87/19 s. 31). W postanowieniu z 5 listopada 1976 r., III CRN 202/76, OSNC 10/77/186, Sąd Najwyższy wskazał, że przy rozstrzyganiu wątpliwości co do charakteru terminu należy brać pod uwagę nie tyle sformułowanie ustawowe, a głównie skutek prawny uchybienia terminu. Terminem materialnym jest okres, w którym może nastąpić ukształtowanie praw lub obowiązków jednostki w ramach administracyjnoprawnego stosunku materialnego. Charakteryzuje się tym, że jego przekroczenie powoduje trwałą niemożność podjęcia czynności z nim powiązanej. Przekroczenie terminu materialnego powoduje również i to, że nie można go przywrócić za pomocą mechanizmów wynikających z art. 58-60 k.p.a. Pojęcie terminu proceduralnego wiązać z kolei należy z okresem do dokonania czynności

proceduralnej przez podmioty postępowania administracyjnego. Uchybienie terminu procesowego wywołuje skutek prawny w płaszczyźnie procesowej przez uzależnienie skutków czynności procesowej od zachowania terminu. Od negatywnych następstw uchybienia terminu procesowego przepisy prawa przewidują możliwość obrony za pomocą instytucji przywrócenia terminu, przewidzianej w art. 58 k.p.a. (Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz pod redakcją Marka Wierzbowskiego, C.H Beck, Warszawa 2013, s. 313-315).

Z uwagi na fakt, że rozróżnianie pojęć "termin materialny" – "termin procesowy" dokonuje się na podstawie rzeczywistego skutku, jaki wywołuje konkretny termin w sferze prawnej, niezależnie od podstawy prawnej, w której jest on umieszczony, to pojęcie terminu zawarte w Rozdziale 10 k.p.a. może odnosić się zarówno do terminów proceduralnych (zapisanych w k.p.a.), jak i materialnych w zakresie stosowania niektórych reguł obliczania terminów.

Terminy prawa materialnego są co do zasady nieprzywracalne, a ich przywrócenie jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy taką możliwość przewidują przepisy prawa określające dany termin. Przepisy ustawy o utrzymaniu czystości

porządku w gminach nie regulują sytuacji przywrócenia terminu, określonego w art. 9n ust. 2 u.u.c.p.g. Z tego punktu widzenia termin ten należy traktować jako termin prawa materialnego. Jednocześnie jego przekroczenie, chociaż powoduje negatywne dla podmiotu sankcje pieniężne za każdy dzień opóźnienia, wynikające z art. 9x ust. 1 pkt 5 u.u.c.p.g., nie powoduje wygaśnięcia obowiązku przekazania wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta sprawozdania, o którym mowa w art. 9n ust. 1-2 u.u.c.p.g. W związku z tym, zdaniem Sądu, termin do złożenia przedmiotowego sprawozdania jest terminem o charakterze mieszanym, materialno – procesowym, do którego ma zastosowanie art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a., regulujący ustawowe warunki zachowania terminu w przypadku nadania pisma za pośrednictwem publicznego operatora pocztowego.

Zasadą jest, że termin dla dokonania czynności jest zachowany, jeżeli zostanie ona dokonana przed upływem terminu. W przedmiotowej sprawie skarżący nadał sprawozdanie w ostatnim dniu terminu na poczcie listem poleconym, co należy uznać za złożenie sprawozdania w terminie, wynikającym z art. 9n ust. 2 u.u.c.p.g. Sama czynność nadania przesyłki na poczcie jest czynnością techniczną, która ma potwierdzić fakt złożenia sprawozdania w terminie.

W tym zakresie Sąd nie podziela przeciwnej argumentacji organu, że art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. nie ma zastosowania w sprawie. Przepis ten nie określa o jaki termin chodzi (prawa materialnego, czy procesowego), a więc uznać należy, że reguluje on warunki zachowania wszystkich terminów w przypadku nadania pisma na poczcie.

Zauważyć w tym miejscu należy, iż regulacja zawarta w u.u.c.p.g., poza określeniem w art. 9n ust. 2 u.u.c.p.g. terminu do złożenia sprawozdania kwartalnego, nie określa, czy czynność ta winna być dokonana bezpośrednio w organie, czy też również pośrednio, np. za pośrednictwem operatora publicznego. Brak regulacji w tym zakresie nie może skutkować, jak to uczyniły organy, przyjęciem, iż decydująca jest data wpływu sprawozdania do organu. Poza tym Sąd podziela zarzuty skarżącej, że organ w przedmiotowej sprawie błędnie powołał się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie II GSK 14/10, z którego wywiódł wniosek, że do terminów prawa materialnego nie stosuje się art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. Z uzasadnienia tegoż wyroku, wydanego w oparciu o inny stan faktyczny i prawny, wynika, że NSA zajmował się przepisem z art. 57 § 4 k.p.a., a nie art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a.

Mając na uwadze powołane okoliczności, Sąd uznał, że organy administracji orzekające w tej sprawie naruszyły art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. przez brak uznania złożenia sprawozdania w terminie, a tym samym przepisy art. 9n ust. 2 i 9x ust. 1 pkt 5 u.u.c.p.g., co miało wpływ na

wynik sprawy. Dlatego na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. "a" i "c" w związku z art. 135 p.p.s.a. orzekł jak w punkcie pierwszym sentencji wyroku. O zakresie wykonalności zaskarżonej decyzji Sąd orzekł na podstawie art. 152 p.p.s.a. (punkt drugi wyroku), zaś o kosztach postępowania w oparciu o art. 200 p.p.s.a. (punkt trzeci wyroku).

Rozpoznając sprawę ponownie organy administracji będą zobowiązane do uwzględnienia powyższych wytycznych Sądu.