

II SA/GI 433/14 - Wyrok

Data orzeczenia	2014-08-29
Data wpływu	2014-03-28
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
Sędziowie	Ewa Krawczyk /przewodniczący/ Maria Taniewska-Banacka /sprawozdawca/ Rafał Wolnik
Symbol z opisem	6138 Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy
Hasła tematyczne	Czystość i porządek
Skarżony organ	Samorządowe Kolegium Odwoławcze
Treść wyniku	Uchyłono decyzję I i II instancji
Powołane przepisy	Dz.U. 2012 nr 0 poz 391; 9n, 9x; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia NSA Ewa Krawczyk, Sędziowie Sędzia WSA Maria Taniewska-Banacka (spr.), Sędzia WSA Rafał Wolnik, Protokolant Referendarz Łukasz Strzępek, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 sierpnia 2014 r. sprawy ze skargi "A" Sp. z o. o. w D. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w B. z dnia [...]r. nr [...] w przedmiocie kary pieniężnej za przekazanie po terminie sprawozdania za odbiór odpadów komunalnych 1) uchyła zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Burmistrza C. z dnia [...] r. nr [...]; 2) orzeka, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu w całości; 3) zasądza na rzecz skarżącej Spółki kwotę 357 (trzysta pięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Decyzją z dnia [...]r. nr [...], działając na podstawie art. 9n ust. 1 i 2, art. 9x ust. 1 pkt 5, art. 9zb ust. 1. art. 9zd ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. 2012, poz. 391 z późn. zm.) Burmistrz C. nałożył na "A" Sp. z o.o. z siedzibą w D. karę pieniężną w wysokości [...] zł za nieterminowe złożenie sprawozdania za [...]r.

W uzasadnieniu organ I instancji wskazał, iż zgodnie z art. 9n pkt 1 i 2 ww. ustawy przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości zobowiązany jest do sporządzania kwartalnych sprawozdań. Sprawozdanie, o którym mowa, winno być przekazane Burmistrzowi w terminie do końca miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczy. Skoro zatem "A" Sp. z o.o. została wpisana przez Burmistrza C. w dniu [...] r. pod nr [...]do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych to winna ona złożyć sprawozdanie za [...]r. do [...]r. Przedmiotowe sprawozdanie wpłynęło zaś do Urzędu dopiero w dniu [...]r. tj. 5 dni po terminie.

Organ I instancji wskazał następnie, że zgodnie z art. 9x ust. 1 pkt 5 przywołanej wyżej ustawy przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który przekazuje sprawozdanie po terminie, podlega karze pieniężnej w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia. W związku z powyższym za nieterminowe złożenie sprawozdania kwartalnego wymierzono karę pieniężną w wysokości [...] zł ustaloną według następującego obliczenia: [...]zł (stawka).

Odwołanie od decyzji pierwszoinstancyjnej, wnoszące o jej uchylenie i umorzenie postępowania wniosła "A" Sp. z o.o. reprezentowana przez sygnującego odwołanie pełnomocnika, radcę prawnego P.P.. Decyzji Burmistrza pełnomocnik zarzucił naruszenie:

1) art. 107 k.p.a. przez brak wskazania w wydanej decyzji uzasadnienia faktycznego i prawnego odnoszącego się do wysokości kary w zakresie społecznej szkodliwości czynu oraz dotychczasowej działalności podmiotu, co w konsekwencji stanowi naruszenie art. 8 k.p.a. tj. zasady budowania zaufania do władzy publicznej;

2) naruszenie art. 9x ust. 1 pkt 5) w zw. z art. 9 zb ust. 1, art. 9 zd ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przez nałożenie kary pieniężnej pomimo znikomej społecznej szkodliwości naruszenia, a także nie uwzględniając dotychczasowej działalności podmiotu.

Decyzją z dnia [...]. nr [...] Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B. utrzymało zaskarżoną decyzję w mocy. W uzasadnieniu wskazało, iż stan faktyczny i prawny sprawy został ustalony przez organ I instancji prawidłowo, przytoczyło też treść art. 9n ust. 1 i 2 oraz art. 9x ust. 1 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wskazało, że w przedmiotowej sprawie okres do złożenia sprawozdania mijał w dniu 30 kwietnia 2013 r. Z akt sprawy wynika, że Spółka złożyła sprawozdanie w Urzędzie w dniu 6 maja 2013 r. Kolegium podziela bowiem stanowisko organu, że skoro sprawozdanie to wpłynęło do organu w dniu 6 maja 2013 r. to tym samym wpłynęło po terminie, o którym mowa w art. 9n ust.2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Kolegium podkreśliło, że terminy dzielą się na procesowe oraz materialne. Termin procesowy to termin np. oznaczający okres do dokonania pewnej czynności procesowej natomiast termin materialny to okres, w ciągu którego może nastąpić ukształtowanie praw i obowiązków. Termin, o którym mowa w art. 9n ust 2 omawianej ustawy jest terminem materialnym, złożenie sprawozdania jest bowiem czynnością materialno-techniczną.

Kolegium zaakcentowało, że takie samo stanowisko reprezentuje również doktryna, formułując tezę, iż "/.../ Dla oceny zachowania terminu przekazania zbiorczego zestawienia miarodajny jest zatem dzień przekazania zbiorczego zestawienia podmiotowi wskazanemu wprost w ustawie. Z tego względu nadanie zbiorczego zestawienia w urzędzie pocztowym nie jest równoznaczne z jego skutecznym przekazaniem marszałkowi województwa. W razie nadania zbiorczego zestawienia przesyłką pocztową za pośrednictwem poczty, terminem przekazania zbiorczego zestawienia będzie data jego wpływu do aparatu pomocniczego marszałka: właściwego urzędu marszałkowskiego". (T. Judecki T.: NZS 2012/6/94).

Odnosząc się do argumentu odwołania co do zastosowania w niniejszej sprawie art. 9zc ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Kolegium wskazało, że w przedmiotowej sprawie nie będzie on miał zastosowania ponieważ odnosi się on tylko do kar pieniężnych, o których mowa w art. 9x ust. 1 pkt 2-4 omawianej ustawy oraz art. 9y ust. 1 pkt 2-4 i art. 9z ust. 4 omawianej ustawy.

Pismem z dnia [...]r. Spółka reprezentowana przez ww. radcę prawnego wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargę na wydaną przez organ II instancji decyzję, domagając się jej uchylecia, a także uchylecia poprzedzającej ją decyzji pierwszoinstancyjnej. Zaskarżonej decyzji, posługując się tym razem odmiennymi argumentami niż w odwołaniu od decyzji pierwszoinstancyjnej, pełnomocnik zarzucił:

1) naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 9n ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach na skutek nieprawidłowego przyjęcia przez organy obu instancji, iż do przewidzianego w tym przepisie terminu nie stosuje się przepisu art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a.;

2) naruszenie prawa materialnego poprzez niewłaściwe zastosowanie przez organy obu instancji art.9x ust. 1 pkt 5 ww. ustawy, które stanowiło konsekwencję naruszenia prawa

materialnego, o którym mowa w pkt 1;

3) naruszenie przepisów postępowania tj. art. 7, art. 6 i art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. poprzez brak ich zastosowania.

W uzasadnieniu pełnomocnik skarżącej podkreślił m.in., że organ odwoławczy utrzymał w mocy decyzję organu I instancji uznając, iż termin złożenia sprawozdania ma charakter terminu materialnoprawnego w związku z czym nie ma do niego zastosowania art. 57 § 4 i 5 pkt 2 k.p.a. Tym samym organ odwoławczy stwierdził, że nawet wysłanie sprawozdania za pośrednictwem pocztowego operatora publicznego w terminie określonym w art. 9n ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie oznacza złożenia go w terminie, jeżeli sprawozdanie to faktycznie wpłynęło do organu po upływie tego terminu. Teza ta, zdaniem strony skarżącej, jest błędna. Zgodnie bowiem 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. Wprawdzie przepis art. 9n ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, znajduje się w ustawie zawierającej przepisy prawa materialnego, a nie przepisy postępowania, ale nie oznacza to, iż do tego terminu nie znajduje zastosowania zasada wyrażona w art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. Postępowania prowadzone na podstawie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zostały bowiem wyłączone spod działania przepisów kodeksu na podstawie art. 3 k.p.a.

W konsekwencji, zdaniem pełnomocnika, organy obu instancji nie miały żadnych podstaw do nałożenia na Spółkę przedmiotowej kary pieniężnej, ponieważ termin do złożenia kwartalnego sprawozdania został przez Skarżącą zachowany. Spółka wysłała bowiem sprawozdanie za pośrednictwem pocztowego operatora publicznego przed upływem tego terminu, w związku z czym wpływ tego sprawozdania do organu I instancji, już po jego upływie, nie ma żadnego znaczenia i nie powinien powodować dla Skarżącej jakichkolwiek negatywnych konsekwencji.

Skarga została wniesiona w terminie.

W odpowiedzi na skargę organ II instancji wniósł o jej oddalenie podtrzymując argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Zaakcentował, że termin do złożenia kwartalnego sprawozdania jest terminem materialnym, a w konsekwencji do obliczania tych terminów nie stosuje się art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W myśl art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez m.in. kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym zgodnie z § 2 tegoż artykułu kontrola, o której mowa, jest sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sąd rozpoznaje sprawę rozstrzygniętą w zaskarżonej decyzji ostatecznej bądź w postanowieniu z punktu widzenia legalności, tj. zgodności z prawem całego toku postępowania administracyjnego i prawidłowości zastosowania przepisów prawa materialnego. Nadto zgodnie z art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. 2012, poz. 270 z późn. zm. zwanej dalej: p.p.s.a.) sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz wskazaną podstawą prawną.

Przeprowadzone w określonych wyżej ramach badanie zgodności z prawem zaskarżonej decyzji i poprzedzającej ją decyzji pierwszoinstancyjnej wykazało, że są one dotknięte uchybieniem uzasadniającym ich wzruszenie aczkolwiek przyjmując po części odmienną motywację niż argumentacja podana w skardze.

W pierwszej kolejności podkreślenia wymaga w tym miejscu, że bezspornym w sprawie jest, iż Spółka nadała w urzędzie pocztowym zawierającą sprawozdanie przesyłkę w dniu [...]r. Okoliczność ta, która wynika z potwierdzającej datę nadania opatrzonej kopertę pieczętki, nie została podważona przez orzekające w sprawie organy. Bezspornym jest także, że ww. przesyłka wpłynęła do Urzędu Miejskiego w C. dopiero w dniu [...] r. – dowód: prezentata umieszczona na piśmie przewodnim.

W konsekwencji istotą kontrowersji pomiędzy Kolegium a stroną skarżącą jest wątpliwość, która z dat, nadania czy doręczenia, świadczy o terminowym bądź spóźnionym przekazaniu sprawozdania, a tym samym czy w odniesieniu do terminu z art. 9n ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach znajduje zastosowanie art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a.

Wskazać w pierwszej kolejności należy, że Sąd nie podziela przekonania strony skarżącej, iż wprowadzie art. 9n ust. 2 ww. ustawy znajduje się w akcie zawierającym przepisy prawa materialnego, a nie przepisy postępowania, ale nie oznacza to, że do tego terminu nie znajduje zastosowania zasada wyrażona w art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. W odczuciu strony skarżącej przepis ten odnosi się bowiem zarówno do terminów procesowych, jak i materialnych. Tezę taką Sąd uznaje za nieuzasadnioną. Zdaniem bowiem Sądu art. 57 i następne k.p.a. odnoszą się jedynie do terminów proceduralnych, o czym świadczy jednoznacznie, wbrew twierdzeniom skargi, oznaczony w art. 1 zakres przedmiotowy kodeksu ("Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie...."). Tym samym przepis ten (a także dalsze, w tym możliwość przywrócenia uchybionego terminu) nie może odnosić się do terminów o charakterze materialnym, po upływie których czynność nie może być skutecznie dokonana i których przywrócenie nie jest prawnie możliwe – tak np. wyrok NSA z dnia 6 stycznia 2009 r. sygn. akt II GSK 578/08, którego zawarte w uzasadnieniu tezy skład orzekający w pełni podziela. Termin z art. 9n ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ewidentnie nie jest terminem procesowym. W dualistycznym podziale należy zatem zakwalifikować go jako materialny bądź przynajmniej zbliżony do materialnego. Wprowadzie bowiem obowiązek przekazania organowi sprawozdania z jego upływem nie wygasa jednak niemożliwym jest po jego upływie terminowe zrealizowanie przewidzianego ustawą obowiązku, a nadto opóźnienie rodzi przewidziane ustawą sankcje. Tym samym nie może odnosić się do niego art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a.

Skoro zaś art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. nie może znaleźć w sprawie zastosowania dokonać należy analizy art. 9n ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach po to by ocenić dokonania jakich czynności ustawodawca domaga się od przedsiębiorcy celem realizacji w terminie przewidzianego w przepisie tym obowiązku. Podkreślenia wymaga w pierwszej kolejności, że regulacja zawarta w przywołanej ustawie, poza określeniem w art. 9n ust. 2 terminu do przekazania sprawozdania kwartalnego ("Sprawozdanie jest przekazywane wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta w terminie do końca miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczy") nie określa, czy czynność ta winna być dokonana bezpośrednio w organie, czy też może być zrealizowana również pośrednio, np. za pośrednictwem operatora publicznego. Brak zaś regulacji w tym zakresie nie może skutkować przyjęciem, iż decydująca jest data wpływu sprawozdania do organu. Ustawodawca nie posłużył się bowiem jednoznacznymi określeniami jak "sprawozdanie należy doręczyć w terminie do..." lub "sprawozdanie winno zostać osobiście złożone w siedzibie organu w terminie do..." lecz posłużył się nieprecyzyjnym, niezdefiniowanym prawnie pojęciem "przekazania". Ta bowiem jedynie czynność musi zostać wykonana przed upływem ustawowego terminu. W konsekwencji, zdaniem Sądu, swoiste wyzbycie się posiadania określonego dokumentu po to by prawnie uprawniony podmiot, któremu dokument powierzono, doręczył go organowi można uznać za tożsame z "przekazaniem" sprawozdania. Nie można bowiem domniemywać, iż

ustawodawca terminem "przekazanie" objął nie tylko owe wyzbycie się posiadania dokumentu lecz także dalsze losy sprawozdania, łącznie z doręczeniem do siedziby organu. Gdyby bowiem taka była wola ustawodawcy posłużyłby się pojęciami wymóg ten jasno precyzującymi. Jak zaś podkreśla się w orzecznictwie (por. np. przywołany wyżej wyrok NSA z dnia 6 stycznia 2009 r. sygn. akt II GSK 578/08) przepisów prawa określających obowiązki obywatela wobec organów Państwa nie można wyklądać w ten sposób, by wyprowadzać z nich wnioski co do istnienia obowiązków dalej idących niż wynikające z dosłownego brzmienia przepisu.

Skoro zatem bezspornym w sprawie jest, że Spółka nadała sprawozdanie za I kwartał w placówce pocztowej w dniu [...] r. to tym samym uznać należy, że w terminie ustawowym zrealizowała obowiązek przekazania sprawozdania organowi. Tym samym postępowanie w przedmiocie kary za nieterminowe przekazanie sprawozdania ocenić należy jako bezprzedmiotowe i w konsekwencji winno ono zostać umorzone.

W świetle przedstawionych wyżej wywodów należało uwzględnić skargę i na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) p.p.s.a. orzec jak w sentencji. Nadto w myśl art. 152 cytowanej ustawy określono, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu. O kosztach obejmujących wpis od skargi w kwocie 100,00 zł, wynagrodzenie pełnomocnika – 240,00 zł oraz opłatę skarbową od pełnomocnictwa – 17,00 zł orzeczono na wniosek strony skarżącej na podstawie art. 200, 205 i 209 p.p.s.a. a także § 14 ust. 2 pkt 1 lit. c Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (t.j.: Dz. U. 2013, poz. 490)