

FILIP PONIEWSKI – Autor jest adwokatem, partnerem w Kancelarii BBP Legal



BBP Legal

Orzecznictwo dotyczące nowego systemu gospodarki odpadami

System gospodarki odpadami komunalnymi, który wszedł w życie 1 lipca 2013 r., to wyzwanie nie tylko dla gmin, związków komunalnych i przedsiębiorców, lecz także dla organów, które kontrolują rozstrzygnięcia wydawane w I instancji. Są nimi m.in. wojewódzkie sądy administracyjne.

Zapadły już pierwsze wyroki sądów administracyjnych na gruncie nowych przepisów ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej: u.c.p.g.). Orzeczenia te wskazują jednak na rozbieżności między poszczególnymi województwami, jeśli chodzi o interpretację tych przepisów.

Nieruchomości wielolokalowe

Chociaż wydaje się, że kwestie dotyczące składania deklaracji i uiszczania opłaty z tytułu gospodarowania nieruchomościami wielolokalowymi są wystarczająco jasno opisane w u.c.p.g., to jednak pojawiły się wątpliwości w tym zakresie. Tematem zajął się na gruncie spółdzielni mieszkaniowych **WSA w Szczecinie w wyroku z 27 marca 2014 r.** (sygn. akt I SA/Sz 1291/13). Pytaniem podstawowym było pojęcie nieruchomości w treści u.c.p.g. Sąd stanął na stanowisku, że – biorąc pod uwagę cel ustawy – spółdzielnia *de facto* łączy w sobie kilka przesłanek do uznania jej za podmiot, o którym mowa w art. 2 ust. 3 u.c.p.g. Jednocześnie jest właścicielem nieruchomości (w przypadku gruntów, na których posadowione są budynki, z których nie wydzielono odrębnej własności lokali) i jest podmiotem, któremu na mocy szczególnych przepisów o spółdzielniach mieszkaniowych powierzono zarząd nad nieruchomościami, w których wydzielono już odrębną własność lokali. Wobec tego spółdzielnie mieszkaniowe są zobowiązane do składania deklaracji oraz uiszczania opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi na rzecz odpowiedniego organu (wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub zarządu związku komunalnego). Sąd dodatkowo podkreślił, że przepisy o spółdzielniach mieszkaniowych umożliwiają obciążenie tymi opłatami nie tylko posiadaczy

praw spółdzielczych, lecz także właścicieli lokali wyodrębnionych, znajdujących się w zasobach spółdzielni.

Konsekwentnie zatem spółdzielnie mieszkaniowe (podobnie jak inni zarządzający nieruchomościami wielolokalowymi) **mają obowiązek składania deklaracji dotyczących opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi, występując w charakterze płatników tych opłat lub samych podatników** (jeśli są wyłącznie właścicielami nieruchomości). W ten sposób mogą zostać zobowiązani również do dokonania opłat, które nie zostały uiszczone w ogóle lub w niewłaściwej wysokości.

Sprawozdania zerowe

Obowiązek składania sprawozdań kwartalnych przez przedsiębiorców odbierających odpady komunalne z nieruchomości na terenie gminy wynika z art. 9n u.c.p.g. Obowiązek ten jest obwarowany sankcją z art. 9x ust. 1 pkt 5 u.c.p.g. w postaci kary wynoszącej 100 zł za każdy dzień opóźnienia w przekazaniu sprawozdania. W opinii sądów administracyjnych, sporną kwestią pozostaje to, kogo, w myśl art. 9n u.c.p.g., uważać za podmiot odbierający odpady komunalne z terenu gminy. Czy będzie to podmiot, który faktycznie wykonuje te czynności, czy też będzie to każdy podmiot wpisany do rejestru działalności regulowanej. Na tym gruncie zapadło już kilka wyroków, przy czym nie prezentują one jednolitej linii.

W **wyroku z 26 marca 2014 r. WSA w Lublinie** (sygn. akt I SA/Lu 1371/13) uznał, że u.c.p.g. „nie określa w sposób jednoznaczny sytuacji podmiotu, który, będąc wpisany do rejestru, o którym była wyżej mowa w danym kwartale, nie odbierał odpadów komunalnych z terenu danej gminy, w szczególności zaś nie zawiera regulacji, iż taki podmiot ma obowiązek składania

sprawozdania zerowego, to jednak należy zwrócić uwagę, że nie reguluje również sytuacji odwrotnej. Nie zawiera też regulacji, z której wynikałoby, że podmiot, który w danym kwartale nie odbierał odpadów komunalnych z terenu danej gminy, jest zwolniony z obowiązku składania sprawozdania”. Powołując się na treść rozporządzenia Ministra Środowiska z 15 maja 2012 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, WSA argumentuje, że skoro zawiera ono możliwość, że poszczególne pozycje będą miały wartość „0” lub pozycje mogą być wykreślone, to ustawodawca uznał składanie sprawozdań zerowych za konieczne.

Choć pod względem celu treści u.c.p.g. pogląd ten, co do zasady, może być słuszny, to trudno się zgodzić z opinią, że akt niższego rzędu może mieć wpływ na interpretację aktu wyższego rzędu, jakim jest ustawa, w szczególności, jeśli interpretacja ta może pociągnąć za sobą konsekwencję w postaci nałożenia kary administracyjnej. Natomiast należy się zgodzić z poglądem, że „podmiot wpisany do rejestru działalności regulowanej, który nie złożyłby sprawozdania, ponieważ nie odbierał odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości pozostawałby poza jakąkolwiek kontrolą wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, albowiem organy te nie wiedziałyby o powyższym fakcie”. Konsekwentnie zatem organ gminy nie miałby możliwości wypełnienia swoich obowiązków sprawozdawczych.

Brak sprawozdania mógłby oznaczać *de facto* dwie sytuacje faktyczne:

- 1) brak realizacji odbioru odpadów komunalnych z terenu gminy w danym kwartale lub
- 2) odbiór tych odpadów przy jednoczesnym zaniechaniu obowiązku sprawozdawczości.

W tej sytuacji praktycznie w dwa miesiące po każdym kwartale gminy musiałyby przeprowadzić kontrolę wśród podmiotów wpisanych do rejestru, czy miały obowiązek złożenia sprawozdania (w związku z realizacją usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych), czy też nie.

Podobny pogląd wyraził **WSA w Bydgoszczy w wyroku z 12 lutego 2014 r.** (sygn. akt II SA/Bd 1541/13). Sąd w Bydgoszczy uznał, że składanie sprawozdań zerowych jest niezbędne m.in. w celu weryfikacji, czy dany podmiot nie zaprzestał w sposób trwały wykonywania odbioru odpadów komunalnych z terenu danej gminy. W art. 9j ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. przewiduje bowiem sankcję



Przedsiębiorcy odbierający odpady komunalne z nieruchomości na terenie gminy mają obowiązek składania sprawozdań kwartalnych.

za zaprzestanie wykonywania odbioru odpadów komunalnych z nieruchomości położonych na terenie danej gminy, w postaci wykreślenia z rejestru działalności regulowanej. O ile z taką interpretacją można się zgodzić, o tyle powstaje kolejna kwestia: kiedy uznać, że przedsiębiorca zaprzestał wykonywania działalności polegającej na odbiorze odpadów komunalnych, w szczególności gdy na terenie danej gminy ogłoszono przetarg na odbiór (lub odbiór i zagospodarowanie) odpadów z nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych. Komplikacje mogą pojawić się przed kolejnym przetargiem, wówczas gdy organ gminy postanowi przeprowadzić postępowania w przedmiocie wykreślenia przedsiębiorców z rejestru działalności regulowanej. Może to prowadzić do sytuacji, w której część podmiotów zainteresowanych udziałem w przetargu nie będzie mogła złożyć oferty podlegającej ocenie.

Jednak **WSA w Warszawie w wyrokach z 27 lutego 2014 r.** (sygn. akt IV SA/Wa 2694/13) **oraz z 17 marca 2014 r.** (sygn. akt IV SA/Wa 2773/13) przyjął odmienne stanowisko. Stwierdził, że sama okoliczność złożenia wniosku o wpis do rejestru działalności regulowanej i uzyskanie tego wpisu nie są wystarczające dla powstania obowiązku składania sprawozdań kwartalnych. Niezbędne jest do tego faktyczne odbieranie odpadów komunalnych z terenu nieruchomości w danej gminie. Pogląd ten wywiódł z treści art. 9x ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., w którym to również jest mowa o podmiocie odbierającym odpady komunalne (faktycznie prowadzącym tego

rodzaju działalność na terenie gminy), który jednak nie jest wpisany do rejestru działalności regulowanej.

Nieprecyzyjne w tym zakresie regulacje u.c.p.g. wymagają więc poprawy i dookreślenia, które podmioty są zobowiązane do składania sprawozdań. Moim zdaniem, do składania sprawozdań powinny być zobowiązane podmioty posiadające wpis do działalności regulowanej w zakresie odbioru odpadów komunalnych z terenu danej gminy, jak również podmioty, które faktycznie wykonują działalność w tym zakresie pomimo braku wpisu do rejestru.

Wysłanie sprawozdania kwartalnego pocztą

Kolejną istotną kwestią jest termin przekazania sprawozdania kwartalnego przedsiębiorców do organu gminu. Na tym gruncie istnieje wiele sporów, głównie związanych z tym, czy ostatniego dnia miesiąca następującego po zakończeniu kwartału kalendarzowego wystarczy nadać sprawozdanie kwartalne przesyłką pocztową, czy też w tym dniu sprawozdanie to powinno być już doręczone skutecznie organowi gminy.

Kwestię tę rozważał już **WSA w Warszawie w wyroku z 12 lutego 2014 r.** (sygn. akt VIII SA/Wa 958/13), orzekając, że do terminu z art. 9n ust. 2 u.c.p.g. należy jednak stosować art. 57 § 5 pkt 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.). Artykuł 9n ust. 2 u.c.p.g. nie wskazuje bowiem na to, czy termin, o którym w nim mowa, ma charakter materialny, czy też procesowy. Sąd uznał jednocześnie, że termin z art. 9n ust. 2 u.c.p.g. nie ma charakteru terminu zawitego, które to terminy dotyczą praw podmiotów, nie zaś ich obowiązków. W przeciwnym razie każdy podmiot, poprzez niedopełnienie obowiązku w czasie określonym terminem zawitym, zwolniłby się w ogóle z konieczności realizacji tego obowiązku. Zdaniem WSA, w przypadku terminu do złożenia sprawozdania kwartalnego należy mówić o charakterze mieszanym, czyli materialno-procesowym, do którego należy zastosować reguły z art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. Tym samym **dla zachowania terminu wystarczające jest wysłanie przesyłki zawierającej sprawozdanie za pośrednictwem poczty.**

Pominięcie RIPOK

Ciekawego stanu faktycznego dotyczył **wyrok WSA w Gliwicach z 5 marca 2014 r.** (sygn. akt II SA/Gl 1585/13),

który zapadł na gruncie obowiązku przekazywania odpadów komunalnych do instalacji określonych w uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami komunalnymi jako regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK). Prezydent jednego z miast nałożył na przedsiębiorcę karę za nieprzekazanie odpadów komunalnych do RIPOK w określonych dniach. Odpady zostały przekazane do instalacji RIPOK dopiero następnego dnia, a zatem były przechowywane w bazie tej firmy, pomimo braku decyzji zezwalającej na ich magazynowanie.

O dostarczaniu sprawozdań pisaliśmy w **nr. 10 GSIA z 2014 roku** w artykule „Problemy ze sprawozdawczością odpadową”.

Zdaniem WSA, prezydent zastosował w tej sprawie wykładnię rozszerzającą art. 9x ust. 1 pkt 3 u.c.p.g., która jest niedopuszczalna w przypadku przepisów dotyczących kar administracyjnych. WSA uznał, że art. 9x ust. 1 pkt 3 u.c.p.g. nie stanowi podstawy do tego, aby nakładać kary administracyjne za przekazanie do RIPOK odpadów komunalnych w dniu następującym po ich odbiorze albo nawet w dniach kolejnych. Co prawda, sam obowiązek przekazywania odpadów w tym samym dniu może wynikać z treści rozporządzenia Ministra Środowiska z 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (dalej: rozporządzenie w sprawie odbierania odpadów komunalnych), zwłaszcza z obowiązku opróżnienia pojazdów na koniec dnia roboczego, którymi realizowany jest odbiór odpadów komunalnych, to jednak nie można się z tym do końca zgodzić. Rozporządzenie w sprawie odbierania odpadów komunalnych nie zakazuje bowiem magazynowania odpadów na terenie bazy magazynowo-transportowej przedsiębiorcy, jednak pod warunkiem posiadania odpowiedniej decyzji administracyjnej w tym zakresie. ■

PODSTAWY PRAWNE

- ▶ art. 2 ust. 3, art. 9j ust. 2 pkt 2, art. 9n, art. 9x ust. 1 pkt 1, 3 i 5 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (j.t. Dz.U. z 2013 r. poz. 1399; ost. zm. Dz.U. z 2013 r. poz. 1593)
- ▶ art. 57 § 5 pkt 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U. z 2013 r. poz. 267; ost. zm. Dz.U. z 2014 r. poz. 183)
- ▶ rozporządzenie Ministra Środowiska z 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (Dz.U. z 2013 r. poz. 122)
- ▶ rozporządzenie Ministra Środowiska z 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)