

Wójt może zakazać przedsiębiorcy wywożenia odpadów komunalnych. Jednak nie zawsze

Czy wójt w ogóle może zakazać prowadzenia działalności przedsiębiorcy, który ma tego rodzaju firmę? Przepisy o czystości i porządku w gminach wprost takiej dolegliwości nie przewidują. Poznański sąd administracyjny uznał jednak, że może być ona orzeczona wtedy, gdy wójt stwierdzi wystąpienie przesłanki z art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Natomiast samo wykreślenie przedsiębiorcy z rejestru podmiotów prowadzących działalność regulowaną w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości nie powoduje takich skutków jak orzeczenie zakazu prowadzenia działalności – firma może bowiem ponownie ubiegać się o wpis.

Leszek Jaworski
leszek.jaworski@infor.pl

Odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości jest działalnością regulowaną. Przedsiębiorca może prowadzić firmę w tym zakresie na terenie danej gminy, jeżeli uzyska wpis do rejestru. Dokonuje go wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Podwójne sankcje

Podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości musi spełnić warunki określone w art. 9d ust. 1 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1289; dalej: u.u.c.p.). W art. 9j u.u.c.p. zawarte są przesłanki stanowiące podstawę wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru. Sankcja ta grozi m.in. za co najmniej dwukrotne przekroczenie zmieszanych odpadów komunalnych lub odpadów zielonych do instalacji innych niż regionalna (RIPOK). Taką karę poniósł przedsiębiorca, który prowadził działalność gospodarczą pod nazwą Zakład Oczyszczania Terenu. Decyzja o usunięciu wpisu zapadła na podstawie art. 9j ust. 2 pkt 4 u.u.c.p., bez powołania art. 1.

Po kilku miesiącach przedsiębiorca ponownie zwrócił się do wójta o wpis do rejestru. Ten odmówił, twierdząc, że nie upłynęły trzy lata od wykreślenia z ewidencji (chodzi o ograniczenie czasowe wynikające z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej). W uzasadnieniu decyzji wójt stwierdził, że dwukrotnie stwierdzone sprzeczne z prawem postępowanie przedsiębiorcy stanowi rażące naruszenie warunków prawidłowego wykonywania działalności regulowanej w zakre-

sie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w rozumieniu art. 71 ust. 1 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1829 ze zm.; dalej: u.s.d.g.). W ocenie wójtów pociąga to za sobą sankcję określoną w art. 72 ust. 1 u.s.d.g. W myśl tego przepisu przedsiębiorca, którego wykreślono z rejestru działalności regulowanej, może uzyskać ponowny wpis do w tym samym zakresie nie wcześniej niż po upływie trzech lat od dnia wydania decyzji, o której mowa w art. 71 ust. 1 u.s.d.g. Decyzja wójta utrzymana została przez samorządowe kolegium odwoławcze.

Skutki niewydania zakazu

Przedsiębiorca złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu. Argumentował, że wójt nie mógł wobec niego zastosować art. 72 ust. 1 u.s.d.g., gdyż nie została wydana decyzja o zakazie prowadzenia działalności gospodarczej. Z kolei art. 9k u.u.c.p. upoważnia do orzeczenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej wobec gminnej jednostki organizacyjnej odbierającej odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Przepis ten nie daje podstaw do wydania takiego zakazu wobec przedsiębiorcy.

WSA w Poznaniu w wyroku z 31 maja 2017 r. (sygn. akt II SA/Po 194/17) uznał skargę przedsiębiorcy za zasadną, dlatego uchylił decyzje organów obu instancji. Jednak nie z powodów, na które powoływał się właściciel firmy. W uzasadnieniu sąd wskazał, że decyzja o wykreśleniu przedsiębiorcy z rejestru – wydana na podstawie art. 9j ust. 2 pkt 4 u.u.c.p. bez powołania art. 1 – nie

powoduje konieczności zastosowania karencji. Wójt nie uznał bowiem, że w sprawie wystąpiła przesłanka z art. 71 ust. 1 pkt 3 u.s.d.g., czyli rażące naruszenie warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej przez przedsiębiorcę. Nie wydał też decyzji o zakazie jej prowadzenia.

Podstawa prawna jest

Jednocześnie poznański WSA wskazał, że organ prowadzący rejestr przedsiębiorców działalności regulowanej na podstawie u.u.c.p. może w przypadku stwierdzenia wystąpienia przesłanki z art. 71 ust. 1 u.s.d.g. wydać decyzję o zakazie jej prowadzenia, choć u.u.c.p. takiej możliwości wprost nie daje. Pozwala ją natomiast przepisy zawarte w obu omawianych ustawach, regulujące ich wzajemne relacje, na co organy zwróciły uwagę w uzasadnieniach swoich decyzji. Taki wniosek WSA w Poznaniu wyciągnął, analizując brzmienie art. 9j ust. 1 u.u.c.p., zgodnie z którym wykreślenie z rejestru następuje w przypadkach, o których mowa w art. 71 ust. 1 u.s.d.g.

Sąd podkreślił, że wyłącznie w sytuacji gdy wójt usunie z rejestru przedsiębiorcę w oparciu o przesłankę rażącego naruszenia warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej (art. 71 ust. 1 pkt 3 u.s.d.g.) i zrobi to na podstawie art. 9j ust. 1 u.u.c.p., zastosowanie ma sankcja z art. 72 ust. 1 u.s.d.g. dotycząca ograniczenia czasowego ponownego wpisu. Znajdzie też zastosowanie art. 68 u.s.d.g. Zgodnie z pkt 1 tego przepisu organ prowadzący rejestr działalności regulowanej w drodze decyzji odmawia wpisu przedsiębiorcy do rejestru, w przypadku gdy wydano prawomocne orzeczenie zakazujące firmie wykonywania działalności gospodarczej objętej wpisem. Robi to także wtedy gdy przedsiębiorcę wykreślono z rejestru tej działalności regulowanej z przyczyn, o których mowa w art. 71 ust. 1, w ciągu trzech lat po przedłożeniu wniosku.

Pozytywna ocena

– W pełni na aprobatę zasługuje pogląd wyrażony w wyroku WSA w Poznaniu, w którym sąd stanął na stanowisku, że gdy wykreślenie z rejestru nastąpiło na podstawie art. 9j ust. 2 u.u.c.p., a nie na podstawie art. 9j ust. 1 u.u.c.p., to nie można stosować art. 68 pkt 2 u.s.d.g. uniemożliwiającego przedsiębiorcy ponowny wpis do rejestru przed upływem trzech lat od wykreślenia – twierdził dr Magdalena Niziołek, radca prawny w kancelarii Wardyński i Wspólnicy. I dodaje, że zgodnie z zasadami interpretacji prawa regulacje o charakterze sankcyjnym należy rozumieć ściśle. Nie można dokonywać wykładni rozszerzającej i domniemywać w u.u.c.p. istnienia sankcji z u.s.d.g., w sytuacji gdy w tej pierwszej ustawie brak jest przepisu ustanawiającego okres karencji w zakresie po-

OPINIA EKSPERTA



MACIEJ KIELBUS

partner w Kancelarii Prawnej Dr Krystian Ziemiński & Partners w Poznaniu

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przewiduje dwie odrębne grupy przesłanek wykreślenia przedsiębiorcy zajmującego się odbiorem odpadów komunalnych z rejestru działalności regulowanej. W przypadku pierwszej grupy ustawodawca odsyła do art. 71 ust. 1 u.s.d.g. Druga grupa została wprost uregulowana w art. 9j ust. 2 u.u.c.p. Podane zakresy należy traktować odrębnie. Oznacza to, że dane zachowanie nie może być jednocześnie kwalifikowane jako wypełnienie dwóch różnych przesłanek. Wielokrotne przekazywanie określonych frakcji odpadów komunalnych do instalacji niebędących RIPOK nie może być np. traktowane jako rażące naruszenie warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej. Za rażące naruszenie warunków może być natomiast uznane niezgodne z prawem postępowanie z innymi frakcjami odpadów komunalnych. Zwrot „rażące naruszenie” ma charakter ocenny i nie został w u.s.d.g. czy też w u.u.c.p. zdefiniowany. Posiłkować można się w tym zakresie odwołać do bogatego dorobku doktryny i orzecznictwa dotyczących rażącego naruszenia prawa jako przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Z powyższymi kategoriami przesłanek ustawodawca dość niekonsekwentnie wiąże różnorakie konsekwencje prawne. O ile w przypadku pierwszej grupy przesłanek ustawodawca przewiduje okres karencji (zakaz wpisu do rejestru przez trzy lata), o tyle sankcja taka nie została wprost przewidziana w stosunku do drugiej ze wskazanych grup. Należy przyjąć, że jest to konsekwencja błędów ustawodawcy wynikającego z przyjętej techniki legislacyjnej polegającej na wielokrotnym nowelizowaniu u.u.c.p.



DOMINIKA NOSAL

radca prawny, Kancelaria Radców Prawnych Klatka i Partnerzy w Katowicach

Wyroku z 31 maja 2017 r. WSA w Poznaniu orzekł, że należy odróżnić sytuacje wskazane w art. 9j ust. 1 u.u.c.p., w którym następuje odesłanie do art. 71 ust. 1 u.s.d.g., od wymienionych w art. 9j ust. 2 u.u.c.p. Według sądu ten ostatni przepis ma charakter samodzielny (odrębny) względem przesłanek wymienionych w art. 71 ust. 1 u.s.d.g., a okoliczności wymienione w art. 9j ust. 2 u.u.c.p. nie uprawniają organu do wydania decyzji o zakazie prowadzenia działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Do wydania takiej decyzji może dojść tylko w przypadkach wymienionych w art. 71 ust. 1 u.s.d.g. w zw. z art. 9j ust. 1 u.u.c.p. (najpierw wydawana jest decyzja o zakazie, a potem o wykreśleniu z rejestru).

Wykładni wymaga w szczególności trzecia przesłanka, posłużono się tam bowiem nieostrożnym pojęciem „rażące naruszenie warunków”. Idąc za wyrokiem, przyczyną wydania decyzji o zakazie wykonywania działalności nie może być dwukrotne nieprzekazanie odpadów do RIPOK. Taka okoliczność mieści się bowiem w zakresie art. 9j ust. 2 u.u.c.p. Według sądu żadna z sytuacji opisanych w tym przepisie nie może skutkować wydaniem decyzji o zakazie. Skutku takiego nie przyniesie więc także naruszenie warunków wykonywania działalności w zakresie odbioru odpadów przewidzianych w art. 9d u.u.c.p. i rozporządzeniu ministra środowiska z 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (Dz.U. poz. 122). To mieści się w zakresie art. 9j ust. 2 pkt 3 u.u.c.p., chyba że organ w toku kontroli stwierdził także naruszenie, wezwie do jego usunięcia, a przedsiębiorca nie uczyni zadość wezwaniu. Wtedy mamy do czynienia z przesłanką z art. 71 ust. 1 pkt 2 u.s.d.g., a nie z pkt 3 tego przepisu (rażące naruszenie). Oprócz tego z wydaniem decyzji o zakazie możemy mieć do czynienia wtedy, gdy organ w toku kontroli stwierdził, że już w momencie składania wniosku o wpis do rejestru przedsiębiorca nie spełniał wymagań do prowadzenia przedmiotowej działalności (sytuacja opisana w art. 71 ust. 1 pkt 1 u.s.d.g.). Poparcie takiego stwierdzenia stosownymi dowodami będzie jednak w praktyce bardzo trudne.

Reasumując, mając na uwadze pogląd wyrażony w powołanym na wstępie wyroku WSA, większość naruszeń ze strony podmiotu odbierającego odpady komunalne mieści się w zakresie art. 9j ust. 2 u.u.c.p. Tym samym organ prawie nigdy nie będzie mógł wydać decyzji z art. 71 ust. 1 u.s.d.g., z wyjątkiem sytuacji opisanej w pkt 2 tego przepisu (nieusunięcie oficjalnie stwierdzonych naruszeń w wymaganym terminie), ewentualnie w pkt 1.

nowego wpisu przedsiębiorcy do rejestru. Również mecenas Daniel Chojnacki z kancelarii Domański, Zakrzewski, Palinka Sp.k. przyznaje, że decyzja wy-

Konsekwencje naruszenia warunków prowadzenia działalności gospodarczej

■ Opcja 1. Wystąpienie przesłanki z art. 9j ust. 2 u.u.c.p.

Wójt na podstawie art. 9j ust. 2 u.u.c.p. wydaje decyzję o wykreśleniu przedsiębiorcy z rejestru.

UWAGA!

Wójt nie wydaje odrębnej decyzji o zakazie wykonywania działalności objętej wpisem, o której mowa w art. 71 ust. 1 u.s.d.g., i nie stosuje się okresu karencji z u.s.d.g. przy składaniu ponownego wniosku o wpis do rejestru.

■ Opcja 2. Wystąpienie przesłanki z art. 71 ust. 1 u.s.d.g.

a) Wójt na podstawie art. 71 ust. 1 u.s.d.g. wydaje decyzję o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności objętej wpisem.

b) Wójt na podstawie art. 71 ust. 1 u.s.d.g. w związku z art. 9j ust. 1 u.u.c.p. wydaje decyzję o wykreśleniu przedsiębiorcy z rejestru.

UWAGA!

Przedsiębiorca, którego wykreślono z rejestru, może uzyskać ponowny wpis w tym samym zakresie działalności gospodarczej nie wcześniej niż po trzech latach od wydania decyzji o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności objętej wpisem. Wcześniej zostanie decyzja odmowna.

PRENUMERATA:

Cena prenumeraty DZIENNIKA GAZETA PRAWNA: Wersja Standard – miesięczna (listopad 2017 r.): 114,45 zł; listopad – grudzień 2017 r.: 218,00 zł. Wersja Premium – miesięczna (listopad 2017 r.): 130,20 zł; listopad – grudzień 2017 r.: 248,00 zł, wszystkie ceny brutto (zawierają 8% VAT). Więcej informacji na stronie www.gazetaprawna.pl/prenumerata