

II OSK 118/16 - Wyrok NSA

Data orzeczenia	2017-09-26	orzeczenie prawomocne
Data wpływu	2016-01-15	
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny	
Sędziowie	Andrzej Jurkiewicz Jerzy Stelmasiak /przewodniczący/ Tomasz Grossmann /sprawozdawca/	
Symbol z opisem	6135 Odpady	
Hasła tematyczne	Odpady	
Sygn. powiązane	II SA/Bk 484/15 - Wyrok WSA w Białymstoku z 2015-09-22	
Skarżony organ	Samorządowe Kolegium Odwoławcze	
Treść wyniku	Oddalono skargę kasacyjną	
Powołane przepisy	Dz.U. 2013 poz 888 art. 73 ust. 1 <i>Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi - tekst jedn.</i> Dz.U. 2007 nr 90 poz 607 art. 1 ust. 3 <i>Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej - tekst jednolity</i>	

SENTENCJA

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Sędzia NSA Jerzy Stelmasiak Sędziowie Sędzia NSA Andrzej Jurkiewicz Sędzia del. WSA Tomasz Grossmann (spr.) Protokolant starszy asystent sędziego Tomasz Godlewski po rozpoznaniu w dniu 26 września 2017 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej P. T. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 22 września 2015 r. sygn. akt II SA/Bk 484/15 w sprawie ze skargi P. T. prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą [...] w B. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w B. z dnia [...] kwietnia 2015 r. nr [...] w przedmiocie wymierzenia opłaty produktowej z tytułu wprowadzenia na rynek krajowy produktów w latach 2009, 2010, 2011 oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z 22 września 2015 r. sygn. akt II SA/Bk 484/15, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku – po rozpoznaniu sprawy ze skargi P. T. prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą [...] w Białymstoku na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w B. z [...] kwietnia 2015 r. nr [...] w przedmiocie wymierzenia opłaty produktowej z tytułu wprowadzania na rynek krajowy produktów w latach 2009, 2010, 2011 – oddalił skargę.

Wyrok ten, jak wynika z jego uzasadnienia, zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Marszałek Województwa [...] (dalej też jako "Marszałek Województwa" lub "organ I instancji") – po przeprowadzeniu postępowania w sprawie wysokości zaległości z tytułu opłaty produktowej za lata 2009, 2010 i 2011, wszczętego w dniu 4 listopada 2014 r. – decyzją z [...] grudnia 2014 r. nr [...]:

I. wymierzył P. T. prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą [...] z siedzibą w B. (zwanemu też dalej "Przedsiębiorcą", "Skarżącym" lub "Skarżącym kasacyjnie"), opłatę produktową z tytułu wprowadzania na rynek krajowy produktów w latach 2009, 2010, 2011 w łącznej kwocie 1386,00 zł, obliczoną w następujący sposób:

– za brak osiągnięcia wymaganego w roku 2009 poziomu odzysku odpadów poużytkowych powstałych z wprowadzonych olejów smarowych:

40,4 kg x [50 - 0 / 100] x 2,07 zł/kg = 42,00 zł,

– za brak osiągnięcia wymaganego w roku 2009 poziomu recyklingu odpadów użytkowych powstałych z wprowadzonych olejów smarowych:

$$40,4 \text{ kg} \times [35 - 0 / 100] \times 2,07 \text{ zł/kg} = 29,00 \text{ zł},$$

– za brak osiągnięcia wymaganego w roku 2009 poziomu odzysku odpadów użytkowych powstałych z wprowadzonych opon używanych pneumatycznych z gumy: $193 \text{ kg} \times [75 - 0 / 100] \times 4,08 \text{ zł/kg} = 591,00 \text{ zł}$,

– za brak osiągnięcia wymaganego w roku 2009 poziomu recyklingu odpadów użytkowych powstałych z wprowadzonych opon używanych pneumatycznych z gumy: $193 \text{ kg} \times [15 - 0 / 100] \times 4,08 \text{ zł/kg} = 118,00 \text{ zł}$,

– za brak osiągnięcia wymaganego w roku 2010 poziomu odzysku odpadów użytkowych powstałych z wprowadzonych olejów smarowych:

$$22,4 \text{ kg} \times [50 - 0 / 100] \times 2,07 \text{ zł/kg} = 23,00 \text{ zł},$$

– za brak osiągnięcia wymaganego w roku 2010 poziomu recyklingu odpadów użytkowych powstałych z wprowadzonych olejów smarowych:

$$22,4 \text{ kg} \times [35 - 0 / 100] \times 2,07 \text{ zł/kg} = 16,00 \text{ zł},$$

– za brak osiągnięcia wymaganego w roku 2010 poziomu odzysku odpadów użytkowych powstałych z wprowadzonych opon używanych pneumatycznych z gumy: $126 \text{ kg} \times [75 - 0 / 100] \times 4,08 \text{ zł/kg} = 386,00 \text{ zł}$,

– za brak osiągnięcia wymaganego w roku 2010 poziomu recyklingu odpadów użytkowych powstałych z wprowadzonych opon używanych pneumatycznych z gumy: $126 \text{ kg} \times [15 - 0 / 100] \times 4,08 \text{ zł/kg} = 77,00 \text{ zł}$,

– za brak osiągnięcia wymaganego w roku 2011 poziomu odzysku odpadów użytkowych powstałych z wprowadzonych olejów smarowych:

$$4,8 \text{ kg} \times [50 - 0 / 100] \times 2,07 \text{ zł/kg} = 5,00 \text{ zł},$$

– za brak osiągnięcia wymaganego w roku 2011 poziomu recyklingu odpadów użytkowych powstałych z wprowadzonych olejów smarowych:

$$4,8 \text{ kg} \times [35 - 0 / 100] \times 2,07 \text{ zł/kg} = 3,00 \text{ zł},$$

– za brak osiągnięcia wymaganego w roku 2011 poziomu odzysku odpadów użytkowych powstałych z wprowadzonych opon używanych pneumatycznych z gumy: $26 \text{ kg} \times [75 - 0 / 100] \times 4,08 \text{ zł/kg} = 80,00 \text{ zł}$,

– za brak osiągnięcia wymaganego w roku 2011 poziomu recyklingu odpadów użytkowych powstałych z wprowadzonych opon używanych pneumatycznych z gumy: $26 \text{ kg} \times [15 - 0 / 100] \times 4,08 \text{ zł/kg} = 16,00 \text{ zł}$;

II. określił wysokość zaległości z tytułu opłaty produktowej, o której mowa w pkt I, w łącznej kwocie 1386,00 zł, w tym za rok 2009: 780,00 zł, za rok 2010: 502,00 zł, za rok 2011: 104,00 zł;

III. zobowiązał Przedsiębiorcę do wpłaty zaległości w opłacie produktowej, o której mowa w pkt II, wraz z odsetkami za zwłokę, obliczonymi tak jak dla zobowiązań podatkowych od dnia: 1 kwietnia 2010 r. – w odniesieniu do opłaty produktowej za rok 2009, 1 kwietnia 2011 r. – w odniesieniu do opłaty produktowej za rok 2010, 1 kwietnia 2012 r. – w odniesieniu do opłaty produktowej za rok 2011.

W uzasadnieniu organ I instancji wyjaśnił, że w trakcie kontroli przeprowadzonej u Przedsiębiorcy, dotyczącej przestrzegania przepisów ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (zwanej też dalej "ustawą o opłacie

produktowej" lub "ustawą") w latach 2009–2013 ustalono, iż podmiot ten prawidłowo realizował obowiązki ustawowe w latach 2012 i 2013 za pośrednictwem organizacji odzysku. Natomiast w latach 2009, 2010 i 2011 obowiązki odzysku i recyklingu odpadów poużytkowych nie były przezeń realizowane. Na podstawie ewidencji prowadzonej przez Przedsiębiorcę, zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy, oraz faktur zakupu pojazdów określono ilości i rodzaje wprowadzonych na rynek krajowy produktów w ww. latach. W toku wszczętego z urzędu, w dniu 4 listopada 2014 r., postępowania administracyjnego mającego na celu określenie wysokości zaległości z tytułu opłaty produktowej za lata 2009, 2010, 2011 – zgodnie z dyspozycją art. 17 ust. 1 ustawy – ustalono, iż prawidłowa wysokość należności Przedsiębiorcy z tytułu opłaty produktowej za lata 2009–2011 wynosi 1386,00 zł. W opinii organu, Przedsiębiorca zobligowany jest do uiszczenia opłaty produktowej za ww. lata z tytułu wprowadzenia na rynek krajowy towarów, których częściami składowymi lub przynależnościami są produkty wymienione w Załączniku nr 4A do ustawy – oleje smarowe oraz opony używane pneumatyczne z gumy. Opłatę produktową obliczono zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy, jako iloczyn masy wyrażonej w [kg] wprowadzonych na rynek krajowy produktów w poszczególnych latach oraz stawki opłaty i różnicy pomiędzy wymaganymi poziomami, a osiągniętymi (nieosiągniętymi, stąd 0%) poziomami odzysku i recyklingu. Zastosowano obowiązujące w latach 2009–2011 stawki opłat oraz poziomy odzysku i recyklingu określone w przepisach przytoczonych w podstawie prawnej niniejszego rozstrzygnięcia.

Po rozpatrzeniu odwołania Przedsiębiorcy, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B. (dalej też jako "SKO" lub "organ II instancji"), opisaną na wstępie decyzją z [...] kwietnia 2015 r. utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję Marszałka Województwa.

W uzasadnieniu organ II instancji wyjaśnił, że kluczową kwestią do rozstrzygnięcia sprawy jest analiza zakresu podmiotów zobowiązanych do wykonywania obowiązków nałożonych mocą ustawy (zarówno w poprzednim, jak i obecnym brzmieniu). Zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy, przed 1 stycznia 2014 r. ustawie o opłacie produktowej podlegały wymienione w załącznikach towary, które stanowią część składową lub przynależność towarów stanowiących przedmiot importu lub wewnątrzwspólnotowego nabycia. Po 1 stycznia 2014 r. sformułowanie "towary" zastąpiono wyrazem "produkty". W brzmieniu aktualnie obowiązującym ustawy, w jej art. 2 pkt 9c, znajduje się definicja "produktu", przez który należy rozumieć produkty zaliczone do rodzaju produktów wymienionych w załączniku nr 4a do ustawy, w tym te z nich, które stanowią część składową lub przynależność produktów stanowiących przedmiot importu produktów lub wewnątrzwspólnotowego nabycia produktów. Nawet jeśli Przedsiębiorca nie prowadzi działalności z zakresu wprowadzania na rynek polski samodzielnie opon czy olejów, to niewątpliwie opony i oleje stanowią części składowe sprowadzanych pojazdów. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy, przedsiębiorca jest obowiązany zapewnić odzysk, a w szczególności recykling, odpadów takiego samego rodzaju, jak odpady powstałe z produktów wprowadzonych przez niego na terytorium kraju. Ustawodawca zakłada więc, że odpady powstają z produktów wprowadzanych przez przedsiębiorcę na terytorium kraju. Dla nałożenia opłaty produktowej nie jest więc koniecznym wprowadzanie bezpośrednio opon czy olejów. Dyspozycję normy nakładającej obowiązek wnoszenia opłaty produktowej (art. 12 w zw. z art. 17 ustawy) wypełnia sytuacja, w której pojazdy sprowadzane przez przedsiębiorcę zawierają części składowe w postaci opon i olejów.

Skargę na opisaną decyzję SKO do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku wniósł P. T., który zaskarżonej decyzji zarzucił naruszenie przepisów postępowania – art. 138 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a. poprzez utrzymanie w mocy decyzji organu I instancji, podczas gdy powinna ona być uchylona, a postępowanie umorzone. Nadto zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego: (1) art. 17 w zw. z art. 19 ustawy z dnia

11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 90, poz. 607, z późn. zm.), poprzez jego błędne zastosowanie i nałożenie na Skarżącego opłaty produktowej, podczas gdy brak było podstaw do zastosowania tego przepisu; (2) art. 2 ust. 9 ustawy w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2014 r. w związku z załącznikiem nr 3 do tej ustawy poprzez jego nieprawidłową interpretację i przyjęcie, że opony i oleje stanowiące części składowe pojazdu stanowią produkt podlegający ustawie, podczas gdy opony i oleje są produktem w rozumieniu ustawy tylko wówczas, gdy są przedmiotem samodzielnego obrotu; (3) art. 3 ust. 1 ustawy w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2014 r. poprzez jego zastosowanie wobec przyjęcia, że Skarżący jest przedsiębiorcą wprowadzającym na terytorium kraju produkty, do których znajduje zastosowanie ww. ustawa, podczas gdy Skarżący nie wprowadza na terytorium kraju produktów objętych ustawą.

Oddalając skargę opisaną na wstępie wyrokiem o sygn. akt II SA/Bk 484/15 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku stwierdził, że w stanie faktycznym sprawy spór sprowadza się do kwestii interpretacji art. 2 pkt 9c ustawy. W ocenie Skarżącego powołany przepis odsyła do załącznika ustawowego nr 4A, w którym wymienione są produkty podlegające opłacie produktowej. Załącznik ten nie wymienia pojazdów, to znaczy, że pojazd w rozumieniu ustawy produktem nie jest. W załączniku wymienione zostały natomiast oleje, preparaty smarowe oraz opony. Literalna wykładnia wskazanego przepisu prowadzi do wniosku, że skoro pojazd produktem nie jest, gdyż nie jest wymieniony w załączniku do ustawy, to produktem w rozumieniu ustawy, a więc podlegającym opłacie produktowej, nie będą również oleje i opony wprowadzone na rynek polski jako części składowe pojazdów.

Prezentację swojego stanowiska Sąd pierwszej instancji rozpoczął od wyjaśnienia, że 1 stycznia 2014 r. w życie weszła ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2013 r. poz. 888; dalej też jako: "ustawa o gospodarce opakowaniami"), która w art. 68 dokonała obszernej nowelizacji ustawy o opłacie produktowej. Zgodnie z art. 72 ustawy o gospodarce opakowaniami, do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie stosuje się przepisy dotychczasowe. Natomiast stosownie do art. 73 ust. 1 ustawy o gospodarce opakowaniami do powstałych przed dniem jej wejścia w życie obowiązków wynikających z ustawy o opłacie produktowej w zakresie uzyskania wymaganych poziomów odzysku i recyklingu, w tym do obowiązków sprawozdawczych oraz do zobowiązań z tytułu opłaty produktowej należnej za okres do dnia 31 grudnia 2013 r., stosuje się przepisy ustawy o opłacie produktowej obowiązujące w chwili powstania tych obowiązków, w tym zobowiązań z tytułu opłaty produktowej. W tym stanie rzeczy w niniejszej sprawie – zdaniem Sądu pierwszej instancji – w zakresie zasad ustalania opłaty produktowej znajdują zastosowanie przepisy ustawy o opłacie produktowej w brzmieniu po wejściu w życie ustawy o gospodarce opakowaniami (postępowanie wszczęte po dniu 1 stycznia 2014 r.), natomiast do powstania obowiązku, w tym zobowiązania z tytułu opłaty produktowej należnej za lata 2009, 2010 i 2011, zastosowanie znajdują przepisy ustawy o opłacie produktowej obowiązujące w chwili powstania tego obowiązku, w tym zobowiązania z tytułu tej opłaty produktowej.

Wobec tego, jak ocenił Sąd Wojewódzki, organy trafnie przyjęły (czego Skarżący także nie kwestionuje), że w sprawie niniejszej należy zastosować art. 2 pkt 9c ustawy o opłacie produktowej, zawierający definicję "produktu". Należy go przy tym interpretować w ten sposób, że skoro oleje smarowe oraz używane opony pneumatyczne z gumy zaliczone zostały do produktów wymienionych w Załączniku nr 4a – do którego odsyła ww. przepis – to nie tracą tego przymiotu w sytuacji, gdy stanowią one część składową lub przynależność produktów stanowiących przedmiot importu produktów lub wewnątrzspółnotowego nabycia produktów, w tym

w postaci używanych samochodów. Przesądza o tym użyte przez ustawodawcę sformułowanie: "w tym te z nich". Gdyby bowiem ustawodawcy chodziło o uznanie za produkt części składowych lub przynależności olei smarowych i używanych opon pneumatycznych z gumy, to użyłby w omawianym przepisie sformułowania: "produktach - rozumie się przez to produkty zaliczone do rodzaju produktów wymienionych w załączniku nr 4a do ustawy, w tym części składowe lub przynależności tych produktów". Tak się jednak nie stało, co oznacza, zdaniem Sądu pierwszej instancji, że czym innym są, w rozumieniu art. 2 ust. 9c ustawy o opłacie produktowej, produkty, które zostały wymienione w załączniku nr 4a do ustawy, a czym innym produkty stanowiące przedmiot importu produktów lub wewnątrzwspólnotowego nabycia produktów. Może się zdarzyć tak, że smary olejowe i używane opony pneumatyczne będą stanowić samodzielnie przedmiot importu produktów lub wewnątrzwspólnotowego nabycia produktów, ale też może być i tak – jak w sprawie niniejszej – że będą one stanowić część składową przedmiotu importu produktów lub wewnątrzwspólnotowego nabycia produktów, w tym przypadku samochodów używanych.

W oparciu o powyższe za niezasadny uznał Sąd Wojewódzki zarzut dotyczący naruszenia przez organ II instancji art. 138 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a., skoro organ I instancji prawidłowo rozstrzygnął sprawę. Jako niezasadne ocenił także zarzuty dotyczące naruszenia art. 2 ust. 9 oraz art. 3 ust. 1 ustawy o opłacie produktowej w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2014 r. Skoro bowiem postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte w dniu 4 listopada 2014 r., w zakresie zasad ustalania opłaty produktowej znajdują zastosowanie przepisy ustawy o opłacie produktowej w brzmieniu po wejściu w życie ustawy o gospodarce opakowaniami (po dniu 1 stycznia 2014 r.). Niezasadny jest też zarzut dotyczący naruszenia art. 17 w zw. z art. 19 ustawy o opłacie produktowej. Skoro Skarżący nie wykonał ciążącego na nim obowiązku i nie dokonał wpłaty opłaty produktowej, Marszałek Województwa uprawniony był do wydania decyzji, w której określił wysokość zaległości z tytułu opłaty produktowej.

W skardze kasacyjnej P. T., prowadzący działalność gospodarczą pod nazwa [...], reprezentowany przez dotychczasowego pełnomocnika, r.pr. A. M., wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania oraz o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa według norm przepisanych – zarzucając naruszenie:

I. przepisów prawa procesowego – art. 145 § 1 pkt 1 i art. 151 p.p.s.a. – poprzez oddalenie skargi w całości;

II. przepisów prawa materialnego:

1) art. 17 w zw. z art. 19 ustawy o opłacie produktowej, poprzez jego błędne zastosowanie i przyjęcie, iż zasadnym było nałożenie na Skarżącego opłaty produktowej, podczas gdy brak było podstaw do zastosowania tego przepisu,

2) art. 2 ust. 9 ww. ustawy w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2014 r. w związku z załącznikiem nr 3 do tej ustawy poprzez jego nieprawidłową interpretację i przyjęcie, że opony i oleje stanowiące części składowe pojazdu stanowią produkt podlegający ustawie, podczas gdy opony i oleje są produktem w rozumieniu ustawy tylko wówczas, gdy są przedmiotem samodzielnego obrotu,

3) art. 3 ust. 1 ww. ustawy w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2014 r. poprzez jego zastosowanie wobec przyjęcia, że Skarżący jest przedsiębiorcą wprowadzającym na terytorium kraju produkty, do których znajduje zastosowanie ww. ustawa, podczas gdy Skarżący nie wprowadza na terytorium kraju produktów objętych ustawą.

W motywach skargi kasacyjnej powtórzono argumentację przedstawioną uprzednio w uzasadnieniu skargi do WSA. W szczególności podkreślono, że Skarżący prowadzi działalność gospodarczą polegającą m.in. na imporcie i wewnątrzwspólnotowym nabyciu używanych pojazdów – wprowadza je na terytorium kraju, celem dalszej odsprzedaży. Skarżący sprowadza pojazdy jako całość, są to pojazdy sprawne, które mogą być dopuszczone do ruchu po drogach publicznych. Przedmiotem działalności Skarżącego nie jest natomiast import (jako samodzielny produkt) opon pneumatycznych z gumy – ani nowych, ani używanych. Skarżący nie importuje również olejów smarowych. Od każdego sprowadzonego do kraju pojazdu Skarżący płaci tzw. opłatę recyklingową w kwocie 500 zł, na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Na rozprawie w dniu 26 września 2017 r. pełnomocnik Skarżącego poparł skargę kasacyjną w całości,

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, z późn. zm.; dalej w skrócie "p.p.s.a."), Naczelnny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W niniejszej sprawie nie wystąpiły przesłanki nieważności postępowania sądowoadministracyjnego, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a. Z tego względu Naczelnny Sąd Administracyjny przy rozpoznaniu tej sprawy związany był granicami skargi kasacyjnej, które są wyznaczone każdorazowo wskazanymi w niej podstawami, którymi – zgodnie z art. 174 p.p.s.a. – może być: (1) naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie lub (2) naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Należy zaznaczyć, że prawidłowo sporządzona skarga kasacyjna powinna zawierać przytoczenie podstaw kasacyjnych oraz ich uzasadnienie (art. 176 § 1 pkt 2 p.p.s.a.). Przytoczenie podstaw kasacyjnych to wskazanie konkretnych przepisów prawa materialnego lub przepisów postępowania, które w ocenie skarżącego zostały naruszone przez sąd pierwszej instancji, oraz precyzyjne wyjaśnienie, na czym polegało niewłaściwe zastosowanie lub błędna wykładnia prawa materialnego, bądź wykazanie możliwego istotnego wpływu naruszenia prawa procesowego na rozstrzygnięcie sprawy przez sąd pierwszej instancji. Skarga kasacyjna wniesiona w niniejszej sprawie nie w pełni tym wymogom czyni zadość. Tymczasem związanie Naczelnego Sądu Administracyjnego granicami skargi kasacyjnej oznacza, że jest on władny badać naruszenie jedynie tych przepisów, które zostały wyraźnie wskazane przez stronę skarżącą. Ze względu na ograniczenia wynikające z przywołanych regulacji prawnych, Naczelnny Sąd Administracyjny nie może we własnym zakresie konkretyzować zarzutów skargi kasacyjnej, uściślać ich, ani w inny sposób korygować. Tym bardziej, że taki zabieg zawsze niesie ryzyko nieprawidłowego odczytania intencji strony skarżącej.

Rozpoznając w tak zakreślonych granicach skargę kasacyjną wniesioną w niniejszej sprawie, należy stwierdzić, iż nie zasługuje ona na uwzględnienie, gdyż zaskarżony wyrok, pomimo w części nieprawidłowego uzasadnienia, odpowiada prawu.

Przedmiotowa skarga kasacyjna została oparta na obu podstawach wyszczególnionych w art. 174 p.p.s.a., gdyż podniesiono w niej zarówno zarzuty naruszenia prawa materialnego, jak i przepisów postępowania. W sytuacji, gdy w skardze kasacyjnej podnosi się zarzuty obu kategorii, w pierwszej kolejności rozpoznaniu podlegają – co do zasady – zarzuty proceduralne, ponieważ dopiero po przesądzeniu, że stan faktyczny przyjęty przez sąd w zaskarżonym wyroku jest prawidłowy albo nie został skutecznie podważony, można

przejsć do skontrolowania procesu subsumpcji danego stanu faktycznego pod zastosowany przez Sąd przepis prawa materialnego.

Jedyny podniesiony w skardze kasacyjnej zarzut proceduralny dotyczył naruszenia przez Sąd pierwszej instancji przepisów art. 145 § 1 pkt 1 i art. 151 p.p.s.a. "poprzez oddalenie skargi skarżącego w całości". Zarzut ten nie mógł odnieść zamierzonego skutku już tego względu, że – jak trafnie wskazuje się w utrwalonym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego – przepisy art. 145 § 1 pkt 1 oraz art. 151 p.p.s.a., jako przepisy "wynikowe" o ogólnym (blankietowym) charakterze, nie mogą samodzielnie (ani we wzajemnym powiązaniu) stanowić podstawy skargi kasacyjnej. Przepisy te mogą stanowić podstawę do formułowania zarzutów kasacyjnych jedynie wespół z innymi przepisami postępowania administracyjnego czy sądownoadministracyjnego, do naruszenia których w ocenie strony skarżącej doszło (por. np. wyroki NSA: z 11.04.2017 r., II GSK 1978/15; z 02.06.2017 r., I OSK 154/17; z 13.06.2017 r., I OSK 2058/16 – orzeczenia dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej w skrócie "CBOSA").

W tym miejscu godzi się zauważyć, że w ramach podstawy z art. 174 pkt 2 p.p.s.a. autor skargi kasacyjnej nie zacytował i nie zakwestionował prawidłowości ustaleń faktycznych poczynionych w sprawie przez organy administracji i zaakceptowanych przez Sąd pierwszej instancji. Oznacza to, że Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając wniesioną skargę kasacyjną, jest zobligowany przyjmować, że stan faktyczny sprawy przedstawia się w taki sposób, jak to zostało przyjęte w zaskarżonym wyroku Sądu pierwszej instancji.

Przechodząc do oceny zarzutów prawa materialnego oraz argumentacji przytoczonej na ich poparcie w skardze kasacyjnej, należy stwierdzić na wstępie, że Sąd pierwszej instancji zasadnie zwrócił uwagę na to, iż z dniem 1 stycznia 2014 r. – a więc pomiędzy okresami, których dotyczyło kontrolowane postępowanie administracyjne (lata 2009–2011), a dniem wszczęcia tego postępowania z urzędu (04.11.2014 r.) – weszła w życie ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2013 r. poz. 888), która m.in. wprowadziła liczne zmiany do ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 90, poz. 607, z późn. zm.). Zgodnie z unormowaniem przejściowym zawartym w art. 73 ust. 1 ustawy o gospodarce opakowaniami, do powstałych przed dniem jej wejścia w życie obowiązków wynikających z ustawy o opłacie produktowej w zakresie uzyskania wymaganych poziomów odzysku i recyklingu, w tym do obowiązków sprawozdawczych oraz do zobowiązań z tytułu opłaty produktowej należnej za okres do dnia 31 grudnia 2013 r., stosuje się przepisy ustawy o opłacie produktowej obowiązujące w chwili powstania tych obowiązków, w tym zobowiązań z tytułu opłaty produktowej.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego przepis ten nie został właściwie odczytany przez Sąd pierwszej instancji. W związku z tym należy wyjaśnić, że:

– zarówno przed, jak i po wejściu w życie ww. nowelizacji ustawy o opłacie produktowej, obowiązek zapłaty tej opłaty powstawał (i nadal powstaje) z mocy prawa – w razie nieosiągnięcia przez przedsiębiorcę (ewentualnie pośredniczącą organizację odzysku, o jakiej mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o opłacie produktowej) ustawowo określonego poziomu odzysku i recyklingu odpadów, rozliczanego na koniec danego roku kalendarzowego (zob. art. 12 ust. 1 i 2 w zw. z art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o opłacie produktowej). Zgodnie z art. 16 tej ustawy także obowiązek wpłacenia opłaty produktowej, obliczonej w sposób określony w art. 12, powstawał (i powstaje) na koniec roku kalendarzowego (ust. 1), z tym że opłatę tę wpłaca się na odrębny rachunek bankowy urzędu

marszałkowskiego do dnia 31 marca roku kalendarzowego następującego po roku, którego opłata dotyczy (ust. 2). Z powyższego wynika, że w sytuacji nieosiągnięcia przed podmiot zobowiązany wymaganych poziomów odzysku lub recyklingu w latach 2009, 2010 i 2011, zobowiązanie do uiszczenia opłaty produktowej należnej z tego tytułu powstawało ex lege na koniec roku, odpowiednio: 2009, 2010 i 2011, a stawało się wymagalne z końcem marca, odpowiednio: 2010, 2011 i 2012 roku;

– skoro obowiązek uiszczenia (tj. obliczenia i wpłaty) opłaty produktowej był i jest obowiązkiem powstającym z mocy prawa (ex lege), to oznacza, że dla powstania zobowiązania z tego tytułu nie jest konieczne uprzednie wydanie jakiegokolwiek decyzji administracyjnej (wymiarowej) w tym zakresie. Dopiero w sytuacji określonej w art. 17 ust. 1 ustawy o opłacie produktowej – czyli w razie stwierdzenia, że przedsiębiorca lub organizacja odzysku, pomimo ciążącego obowiązku, nie dokonała wpłaty opłaty produktowej lub dokonała wpłaty w wysokości niższej od należnej – marszałek województwa wydaje decyzję, w której określa wysokość zaległości z tytułu opłaty produktowej;

– zobowiązanie z tytułu opłaty produktowej dotyczy zawsze określonego podmiotu zobowiązanego (konkretnego przedsiębiorcy lub organizacji odzysku) oraz przedmiotu zobowiązania (określonej należności za konkretny okres). A zatem na pojęcie "zobowiązania z tytułu opłaty produktowej" składa się zarówno aspekt przedmiotowy, jak i podmiotowy.

W świetle powyższych uwag nie powinno budzić wątpliwości, że zawarte w przepisie przejściowym art. 73 ust. 1 ustawy o gospodarce opakowaniami:

– pojęcie "zobowiązań z tytułu opłaty produktowej należnej za okres do dnia 31 grudnia 2013 r." obejmuje w szczególności zobowiązania z tytułu tej opłaty, które – tak jak w przedmiotowej sprawie – odnoszą się do lat 2009, 2010 i 2011;

– odesłanie do "przepisów ustawy o opłacie produktowej obowiązujących w chwili powstania zobowiązań z tytułu opłaty produktowej" oznacza odesłanie do wówczas obowiązujących przepisów normujących zasady (w znaczeniu: materialnoprawnych przesłanek) ustalania tej opłaty, w tym do przepisów wyznaczających jej zakres podmiotowy i przedmiotowy. Przy czym dla zobowiązań dotyczących opłaty produktowej należnej za lata 2009, 2010 oraz 2011 miarodajny w ww. zakresie był stan prawny obowiązujący na dzień, odpowiednio: 31 grudnia 2009 r., 31 grudnia 2010 r. oraz 31 grudnia 2011 r.

W konsekwencji, wbrew stanowisku Sądu pierwszej instancji, w kontrolowanej sprawie w ogóle nie znajdował zastosowania przepis art. 2 pkt 9c ustawy o opłacie produktowej – wprowadzający definicję legalną "produktów" – gdyż wszedł on w życie dopiero w ramach ww. nowelizacji z 2013 r., z dniem 1 stycznia 2014 r. Stąd wykładnia tego przepisu zaprezentowana w zaskarżonym wyroku, a kwestionowana w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, wymyka się kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego, jako zbędna i bezprzedmiotowa w okolicznościach tej sprawy.

W niniejszej sprawie znajdował natomiast zastosowanie – niezasadnie pominięty przez Sąd pierwszej instancji – przepis art. 1 ust. 3 ustawy o opłacie produktowej, w brzmieniu sprzed ww. nowelizacji z 2013 r. Zgodnie z tym brzmieniem: "Przepisy ustawy stosuje się również do przedsiębiorcy wprowadzającego na terytorium kraju w drodze importu lub wewnątrzspółnotowego nabycia towary, których częściami składowymi lub przynależnościami są produkty wymienione w załączniku nr 3 do ustawy". (Należy zaznaczyć, że jest to brzmienie art. 1 ust. 3 ustawy aktualne na 31 grudnia 2010 r. i 31 grudnia 2011 r.; natomiast wg stanu na dzień 31 grudnia 2009 r. cytowany przepis odsyłał dodatkowo jeszcze do załącznika nr 2 do ustawy, który wymieniał

rodzaje produktów w postaci akumulatorów, ogniw i baterii – ale ta różnica nie ma istotnego znaczenia w kontrolowanej sprawie, dlatego w dalszych rozważaniach zostanie pominięta).

Pod rządem cytowanego wyżej brzmienia art. 1 ust. 3 ustawy o opłacie produktowej – a więc w szczególności w okresie od 01 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2011 r. nie mogło być wątpliwości, że ustawa o opłacie produktowej znajdowała zastosowanie nie tylko do przedsiębiorców wprowadzających na terytorium kraju produkty wymienione w załączniku nr 3 do ustawy – tj. wyszczególnione tam rodzaje olejów i opon jako rzeczy samoistne – ale także do przedsiębiorców wprowadzających na terytorium kraju "towary", których częściami składowymi lub przynależnościami były produkty wymienione w ww. załączniku. Uzasadnienia dla takiej regulacji można upatrywać w konstatacji, że odpady użytkowe z takich produktów, jak oleje czy opony, powstają zarówno z samych tych produktów, jak i z produktów ("towarów"), których są one częściami składowymi lub przynależnościami (por. M. Stoczkiewicz [w:] Przepis o opakowaniach oraz o opłacie produktowej i depozytowej. Komentarz, pod red. J. Jendroński i M. Bar, Wrocław 2002, uw. 8 do art. 1, s. 118).

Jest zaś poza sporem, że takimi "towarami" w rozumieniu art. 1 ust. 3 ustawy o opłacie produktowej, mającymi jako części składowe oleje i opony (wymienione ówczasie w załączniku nr 3 do ustawy), są pojazdy, których sprowadzaniem na terytorium Polski trudnił się Skarżący m.in. w latach 2009–2011. Tym samym był on podmiotem zobowiązany do uiszczenia opłaty produktowej w razie nieosiągnięcia wymaganych poziomów odzysku lub recyklingu odpadów.

Mając na względzie powyższe oraz to, że Skarżący nie kwestionował faktu nieosiągnięcia w latach 2009–2011 wymaganych poziomów odzysku i recyklingu, ani też wymiaru zaległych opłat wraz z odsetkami – określonych w decyzji Marszałka Województwa Podlaskiego z [...] grudnia 2014 r., utrzymanej w mocy decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w B. z [...] kwietnia 2015 r. – należy stwierdzić, że wbrew stanowisku autora skargi kasacyjnej, Sąd pierwszej instancji zasadnie oddalił skargę, choć z częściowo nieprawidłowym uzasadnieniem.

Tym samym nie zasługiwał na uwzględnienie zarzut błędnego zastosowania art. 17 w zw. z art. 19 ustawy o opłacie produktowej, gdyż, inaczej niż twierdzi Skarżący kasacyjnie, nałożenie na niego opłaty produktowej było w pełni zasadne.

Odnosząc się do pozostałych zarzutów skargi kasacyjnej – które dotyczyły "nieprawidłowej interpretacji" art. 2 "ust. 9" [nie ma takiej jednostki redakcyjnej w art. 2 – uw. Sądu] ustawy o opłacie produktowej oraz "zastosowania" art. 3 ust. 1 ustawy o opłacie produktowej, oba w brzmieniu obowiązującym do 01 stycznia 2014 r. – należy stwierdzić, że są one niezasadne już z tego względu, że Sąd meriti tych przepisów w podanym brzmieniu nie stosował (ani nie interpretował), co *expressis verbis* stwierdził w uzasadnieniu swego wyroku. Inna sprawa, że wbrew stanowisku Sądu pierwszej instancji, właśnie w tym brzmieniu (obowiązującym przed 01 stycznia 2014 r.) ww. przepisy powinny znaleźć zastosowanie w kontrolowanej sprawie, ale jest to tu nieistotne, gdyż, po pierwsze, w skardze kasacyjnej nie zarzucono "niezastosowania" tych przepisów przez Sąd meriti, a po drugie, ich zastosowanie – wespół z analizowanym wyżej art. 1 ust. 3 ustawy o opłacie produktowej (w ówczasie obowiązującym brzmieniu) – pozostaje bez wpływu na ocenę zasadności wymierzenia Skarżącemu opłaty produktowej.

Mając wszystko to na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarga kasacyjna podlega oddaleniu na podstawie art. 184 *in fine* p.p.s.a., gdyż zaskarżony wyrok, pomimo w części nieprawidłowego uzasadnienia, odpowiada prawu.