

Wyrok jest prawomocny

ODPIS

Sygnatura akt: II SA/Ke 636/05

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 kwietnia 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Anna Żak

Sędziowie: Sędzia WSA Renata Detka (spr.)

Asesor WSA Sylwester Miziołek

Protokolant: pom. sekr. Sergiusz Leydo

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **21 kwietnia 2006 r.**

sprawy ze skargi Z. K.

na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K.

z dnia (...)znak (...)

w przedmiocie odmowy dokonania wpisu do ewidencji działalności gospodarczej

- I. uchyła zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji,**
- II. stwierdza, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu do chwili uprawomocnienia się wyroku,**
- III. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. na rzecz Z. K. kwotę 200 (dwieście) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Właściwe podpisy na oryginale

Za zgodność z oryginałem

świadczy: Kier. Sekr. WIS J.

Grzybowska

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 14 lipca 2004 r. Burmistrz Miasta i Gminy K. na podstawie art. 7c pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej, odmówił Z.K. wpisu do ewidencji działalności gospodarczej podnosząc, że w wyznaczonym terminie nie usunął on braków formalnych w zgłoszeniu o dokonanie wpisu, w zakresie daty rozpoczęcia działalności.

Rozpoznając odwołanie od tego rozstrzygnięcia wniesione przez Z. K., Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. decyzją z dnia 29 listopada 2004 r. utrzymało je w mocy.

Organ odwoławczy podniósł, że stosownie do treści art. 7b ust. 1 i 2 ustawy Prawo działalności gospodarczej, zgłoszenie o dokonanie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej powinno zawierać m.in. wskazanie daty rozpoczęcia działalności. Stanowi to wówczas deklarację strony o terminie podjęcia takiej działalności. Stosownie do treści art. 7 ust. 2 cytowanej ustawy, przedsiębiorca będący osobą fizyczną może podjąć działalność gospodarczą po uzyskaniu wpisu do ewidencji działalności gospodarczej. Dopiero z datą wpisu dany podmiot nabywa status przedsiębiorcy. Podanie przez Z. K. w zgłoszeniu z dnia 30 czerwca 2004 r. jako daty rozpoczęcia działalności daty przed uzyskaniem obowiązkowego wpisu do ewidencji (od dnia 1 stycznia 2002 r.), bezwzględnie stanowi poważną nieprawidłowość, bowiem przed uzyskaniem wpisu osoba fizyczna nie może podjąć działalności gospodarczej.

Dlatego też organ odwoławczy doszedł do wniosku, że w obowiązującym stanie prawnym nie jest możliwe dokonanie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej z datą wsteczną.

Skargę od powyższej decyzji do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego złożył Z. K. wnosząc o jej uchylenie.

W uzasadnieniu skarżący podał, że wskazanie przez niego innej daty w zgłoszeniu byłoby sprzeczne z rzeczywistością i narażałoby go na odpowiedzialność karną. Działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej prowadzi bowiem od 1 stycznia 2002 r. Na skutek różnego rodzaju okoliczności, jak również wobec braku dostatecznej wiedzy z zakresu prawa gospodarczego nie wystąpił w terminie o dokonanie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej po uprzednim złożeniu wniosku o wykreślenie z ewidencji z dniem 31 grudnia 2001 r. Zarzucił, że powołane przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. przepisy ustawy Prawo działalności gospodarczej nie mogą stanowić podstawy wydania decyzji

odmownej w przedmiocie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej, gdyż nie znajdują w stanie faktycznym sprawy zastosowania. Nie nakładają one bowiem obowiązku, „by wskazywana data musiała przypadać na dzień dokonania zgłoszenia lub dni przypadające po nim”. W każdym razie jako sankcję za wskazanie takiej daty przepisy nie przewidują odmowy dokonania wpisu.

W odpowiedzi na skargę organ II instancji wniósł o jej oddalenie podtrzymując argumentację przedstawioną w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sad Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Zgodnie z art. 3 § 1 oraz art. 145 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, co oznacza, że w zakresie dokonywanej kontroli Sąd zobowiązany jest zbadać, czy organy administracji w toku postępowania nie naruszyły przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania w sposób, który miał lub mógł mieć wpływ na wynik sprawy.

Sądowa kontrola legalności zaskarżonych orzeczeń administracyjnych sprawowana jest przy tym w granicach sprawy, a sąd nie jest związany zarzutami, wnioskami skargi, czy też powołaną w niej podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

Dokonując tak rozumianej kontroli zaskarżonych decyzji podnieść należy, że w toku rozpoznania sprawy organy obu instancji dopuściły się naruszenia przepisów prawa materialnego w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy.

Ponieważ kontrolą sądową objęta jest ocena zgodności zaskarżonej decyzji z prawem obowiązującym w dacie jej wydania, wszystkie cytowane w dalszej części uzasadnienia przepisy powołane będą w brzmieniu obowiązującym w tej właśnie dacie.

W pierwszym rzędzie podnieść należy, że gdy Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. rozpoznawało odwołanie Z. K., nie obowiązywała już ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej, na podstawie której orzekał organ I-szej instancji. Dnia 21 sierpnia 2004 r. weszła bowiem w życie ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. nr 173, poz. 1807), wprowadzona przepisami ustawy z tej samej daty (Dz.U. nr 173, poz. 1808). Artykuł 66 Przepisów wprowadzających ustawę o swobodzie działalności gospodarczej pozostawił jednak w mocy do dnia 31 grudnia 2006 r. art. 7-7i ustawy Prawo działalności gospodarczej, a to z uwagi na treść art. 1 Przepisów

wprowadzających, zgodnie z którym rozdział 3 nowej ustawy – Ewidencja działalności gospodarczej – zacznie obowiązywać dopiero od dnia 1 stycznia 2007 r. Do tego czasu wpis do ewidencji działalności gospodarczej dokonywany jest zatem na dotychczasowych zasadach określonych w art. 7-7i Prawa działalności gospodarczej.

Jak wynika z uzasadnień decyzji organów obu instancji, podstawą faktyczną odmowy wpisu w niniejszej sprawie była niekwestionowana przez skarżącego okoliczność, że rozpoczął on działalność przed dokonaniem zgłoszenia, tj. od dnia 1 stycznia 2002 r. Niewątpliwie takie działanie przedsiębiorcy pozostaje w sprzeczności z art. 7 ust. 2 Prawa działalności gospodarczej, który wszedł w życie od 1 stycznia 2000 r. oraz z zasadą wyrażoną w art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, obowiązującym już w dacie orzekania przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. Stosownie do treści powołanych przepisów przedsiębiorca będący osobą fizyczną może podjąć działalność gospodarczą dopiero po uzyskaniu wpisu do ewidencji działalności gospodarczej.

Rozstrzygnięcie sprawy niniejszej sprowadza się zatem do odpowiedzi na pytanie, czy podjęcie przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej przed złożeniem przez niego zgłoszenia o dokonanie wpisu tej działalności do ewidencji działalności gospodarczej, może stanowić dla organu ewidencyjnego przesłankę do odmowy wpisu.

Przypadki, kiedy organ ewidencyjny wydaje decyzję o odmowie wpisu wymienia w sposób wyczerpujący przepis art. 7c ustawy Prawo działalności gospodarczej. Są to:

1. zgłoszenie działalności gospodarczej nieobjętej przepisami ustawy,
2. braki formalne w zgłoszeniu, które mimo wezwania nie zostały usunięte w wyznaczonym terminie oraz
3. prawomocnie orzeczony zakaz wykonywania określonej w zgłoszeniu działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę.

Nie ulega wątpliwości, że w stanie faktycznym sprawy nie może być mowy o odmowie z przyczyn wymienionych w pkt 1 i 3; organ I-szej instancji jako podstawę prawną swojego rozstrzygnięcia wskazał art. 7c pkt 2 ustawy, a argumentacja przedstawiona w uzasadnieniu decyzji organu odwoławczego zdaje się ją potwierdzać, aczkolwiek przepisu tego Kolegium nie powołuje uzasadniając własne stanowisko w sprawie.

Przyjęty w decyzji organu I-szej instancji pogląd prawny stanowi konsekwencję wcześniejszych czynności procesowych, polegających na wezwaniu Z. K. na podstawie art. 64 § 2 kpa do uzupełnienia złożonego przez niego zgłoszenia przez „podanie daty rozpoczęcia działalności gospodarczej, z uwzględnieniem przepisu, iż działalność gospodarcza może zostać podjęta po uzyskaniu wpisu do ewidencji działalności gospodarczej”.

Trudno w tym miejscu odmówić racji skarżącemu, który zarzuca, że wykonanie tego zobowiązania prowadzić by musiało do poświadczenia przez niego nieprawdy, skoro bezspornym jest, że działalność gospodarczą prowadzi on od 1 stycznia 2002 r. Wadliwość tej czynności organu, a co za tym idzie obu rozstrzygnięć jakie w sprawie zapadły, polega

bowiem na błędnym rozumieniu przepisu art. 7c pkt 2 ustawy Prawo działalności gospodarczej. Użyte w tym przepisie pojęcie braków formalnych należy interpretować w nawiązaniu do art. 64 § 1 i 2 kpa, aczkolwiek tylko w znaczeniu pojęciowym, gdyż oba przepisy przewidują różne skutki prawne nie uzupełnienia przez stronę braków formalnych. W stanie faktycznym sprawy braki o jakich mowa wyżej to przede wszystkim: niewypełnienie którejkolwiek z rubryk przewidzianych w zgłoszeniu bądź wypełnienie jej w sposób niepełny lub nieczytelny czy też brak podpisu. Nie można jednak za brak formalny uznać niewłaściwą – w ocenie organu – merytoryczną treść zgłoszenia, jak miało to miejsce w sprawie. Już z tego tylko powodu brak było podstaw do wydania decyzji odmownej, jak uczyniły to oba organy orzekające.

Poza wadliwym zastosowaniem w tym przypadku przepisu art. 64 § 2 kpa w zw. z art. 7c pkt 2 ustawy Prawo działalności gospodarczej, nieprawidłową jest także ocena prawna sprowadzająca się do poglądu, że wskazanie przez przedsiębiorcę daty rozpoczęcia działalności przypadającej przed dniem złożenia zgłoszenia skutkować musi odmową wpisu do ewidencji działalności gospodarczej.

Taka interpretacja, przyjęta przez organy obu instancji nie znajduje potwierdzenia w obowiązujących przepisach ustawy Prawo działalności gospodarczej, będących podstawą rozstrzygnięcia. W szczególności, wbrew stanowisku organu odwoławczego, akceptacji wyrażonego wyżej poglądu nie można znaleźć w przepisie art. 7 ust. 2 tego Prawa. Ma on bowiem charakter normy generalnej statuującej ogólną zasadę prowadzenia działalności gospodarczej tylko na podstawie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej; sama w sobie zasada ta nie wywołuje jednak żadnych skutków prawnych. Wynikają one natomiast z innych przepisów prawa materialnego, będących uszczegółowieniem ogólnej normy art. 7 Prawa działalności gospodarczej (oraz art. 14 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej), np. zawartych w rozdziale 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej dotyczących kontroli przedsiębiorcy bądź w art. 60¹ § 1 Kodeksu wykroczeń, przewidującym sankcje karne dla każdego, kto prowadzi działalność gospodarczą bez wymaganego zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej.

Niewątpliwie jednak skutkiem prawnym prowadzenia działalności gospodarczej wbrew zasadzie wyrażonej w art. 7 Prawa działalności gospodarczej i art. 14 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, nie może być odmowa dokonania wpisu do ewidencji działalności gospodarczej, jeżeli przedsiębiorca zdecyduje prowadzoną działalność zalegalizować. Nie ma w takim przypadku mowy o dokonaniu wpisu „z datą wsteczną” – co przytacza Kolegium jako argument przemawiający za słusznością odmowy. Skutki prawne wpisu powstają zawsze z chwilą jego dokonania i w stanie faktycznym sprawy oznaczają, że od tej daty przedsiębiorca prowadzi działalność gospodarczą zgodnie z art. 7 Prawa działalności gospodarczej. Nie legalizują jednak wcześniejszego okresu, kiedy prowadził ją bez stosownego wpisu.

Odpowiadając zatem na postawione na wstępie pytanie stwierdzić należy, że **podjęcie przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej przed złożeniem przez niego zgłoszenia o dokonanie wpisu tej działalności do ewidencji działalności gospodarczej, nie może stanowić dla organu ewidencyjnego przesłanki do odmowy wpisu.**

Wykazane wyżej naruszenia prawa materialnego mające niewątpliwie wpływ na wynik sprawy powodują konieczność uchylenia zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu I-szej instancji, o czym Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł w oparciu o przepis art. 145 § 1 pkt 1a w zw. z art. 135 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Orzeczenie zawarte w pkt II wyroku oparto o przepis art. 152 tej ustawy.

Rozpoznając sprawę ponownie, organ I-szej instancji wyda stosowne rozstrzygnięcie przy uwzględnieniu wyrażonego wyżej poglądu prawnego.

Właściwe podpisy na oryginale

Za zgodność z oryginałem

świadczy: Kier. Sekr. WIS J. Grzybowska