

II SA/GI 497/17 - Wyrok WSA w Gliwicach **z 2017-10-11**

Sprawa ze skargi na decyzję Głównego Inspektora Transportu Drogowego w W. w przedmiocie kary pieniężnej za naruszenie przepisów o transporcie drogowym

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Maria Taniewska-Banacka, Sędziowie Sędzia WSA Grzegorz Dobrowolski (spr.), Sędzia NSA Łucja Franciczek, Protokolant Agnieszka Jurczak, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 października 2017 r. sprawy ze skargi M.C. na decyzję Głównego Inspektora Transportu Drogowego w W. z dnia [...] r. nr [...] w przedmiocie kary pieniężnej za naruszenie przepisów o transporcie drogowym oddała skargę.

Uzasadnienie

[...] Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego w dniach 15 kwietnia - 2 maja 2016 r. przeprowadził kontrolę w P.P.H.U. "A" M. C. ul. [...], [...] S. Kontrola została udokumentowana protokołem kontroli nr [...] z dnia [...]. Zakres kontroli obejmował okres od 15 kwietnia 2015 roku do 15 kwietnia 2016 roku. Przedmiotem kontroli były uregulowania zawarte w ustawie o czasie pracy kierowców, rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85, rozporządzenia (WE) nr 561/2006 i Umowie Europejskiej (AETR). Na podstawie okazanego do kontroli wykazu kierowców ustalono, że w okresie 6 miesięcy poprzedzających kontrolę w siedzibie przedsiębiorcy liczba kierowców wykonujących przewozy pojazdami przedsiębiorstwa, których dmc przekraczała 3,5 tony, wynosiła średnio 1 kierowcę.

W trakcie kontroli stwierdzono szereg uchybień w zakresie stosowania wyżej wymienionych przepisów. Były to:

- wykonywanie transportu drogowego bez wymaganego zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego lub bez wymaganej licencji,
- nieokazanie podczas kontroli w przedsiębiorstwie wykresówki, danych z karty kierowcy, z tachografu cyfrowego lub dokumentu potwierdzającego fakt nieprowadzenia pojazdu,
- okazanie podczas kontroli w przedsiębiorstwie wykresówki, która nie zawiera wszystkich danych o okresach aktywności kierowcy,
- brak w okazanej wykresówce przepisowych wpisów.

W konsekwencji [...] Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego decyzją z [...] roku nr [...] nałożył na stronę karę pieniężną w wysokości 59800 złotych, ograniczoną do wysokości 15000 złotych zgodnie z art. 92a ust. 3 ustawy o transporcie drogowym, tytułem popełnienia naruszeń z lp. 1.1, 6.3.6.4, 6.3.6.6, 6.3.7 i 6.3.8 załącznika nr 3 do tej ustawy.

Odwołanie od tej decyzji złożyła M. C. reprezentowana przez pełnomocnika. W ocenie odwołującej się organ I instancji błędnie ustalił stan faktyczny sprawy. Zdaniem strony organ niewłaściwie posłużył się pojęciem przedsiębiorstwa transportowego, podczas gdy strona

prowadzi działalność usługową w rolnictwie. Bez znaczenia jest tu okoliczność, iż kierowcy dokonujący przewozu na potrzeby własne byli zatrudnieni na umowy cywilnoprawne. Strona przyznała, że kontrola wykazała pewne braki w dokumentach, ale na tę okoliczność strona złożyła wyjaśnienia w dniu 18 maja 2016 roku, w których wskazała, że kierowcy nie rozliczali się sumiennie z przełożonym w zakresie przekazywania pracodawcy dokumentów, z których niektóre zaginęły. Skarżąca podniosła, że nie wiedziała, jak może zobowiązać kierowców do skrupulatnego rozliczania się z powierzonych im dokumentów. Zarzuciła organowi, że nie wziął pod uwagę jej wyjaśnień.

Główny Inspektor Transportu Drogowego zaskarżoną decyzją utrzymał decyzję organu I instancji w mocy. Szczegółowo odniósł się do wszystkich naruszeń, jednakże najszerszej omówione zostało prowadzenie transportu drogowego bez zezwolenia.

Strona posiadała zaświadczenie nr [...] na międzynarodowe przewozy drogowe na potrzeby własne wydane jej 16 lutego 2015 roku z datą ważności 16 lutego 2020 roku, natomiast nie posiadała żadnych uprawnień transportowych. Zgodnie z danymi posiadanymi przez Starostę Powiatowego w Z. informacjami strona posiadała zaświadczenie nr [...] na przewozy na potrzeby własne wydane jej 15 września 2014 roku. Zgodnie z okazanymi przez przedsiębiorcę podczas kontroli dokumentami potwierdzającymi zatrudnienie kierowców M. P., A. W. i J. W. kierowcy zostali przez stronę zatrudnieni na podstawie umów cywilnoprawnych - umów zlecenia.

Odwołująca się twierdzi, iż nie prowadziła transportu drogowego tylko niezarobkowy przewóz drogowy na potrzeby własne. W tym miejscu organ II instancji przytoczył treść art. 4 pkt 4 ustawy o transporcie drogowym, zgodnie z którym niezarobkowy przewóz drogowy - przewóz na potrzeby własne - to każdy przejazd pojazdu po drogach publicznych z pasażerami lub bez, załadowanego lub bez ładunku, przeznaczonego do nieodpłatnego krajowego i międzynarodowego przewozu drogowego osób lub rzeczy, wykonywany przez przedsiębiorcę pomocniczo w stosunku do jego podstawowej działalności gospodarczej, spełniający łącznie następujące warunki:

pojazdy samochodowe używane do przewozu są prowadzone przez przedsiębiorcę lub jego pracowników, przedsiębiorca legitymuje się tytułem prawnym do dysponowania pojazdami samochodowymi, w przypadku przejazdu pojazdu załadowanego - rzeczy przewożone są własnością przedsiębiorcy lub zostały przez niego sprzedane, kupione, wynajęte, wdzierżawione, wyprodukowane, wydobyte, przetworzone lub naprawione albo celem przejazdu jest przewóz osób lub rzeczy z przedsiębiorstwa lub do przedsiębiorstwa na jego własne potrzeby, a także przewóz pracowników i ich rodzin, nie jest przewozem w ramach prowadzonej działalności gospodarczej w zakresie usług turystycznych.

Strona w okresie objętym kontrolą wykonywała krajowe zarobkowe przewozy drogowe rzeczy, gdyż według art. 4 pkt 3 lit. a) ustawy o transporcie drogowym transport drogowy to również każdy przejazd drogowy wykonywany przez przedsiębiorcę pomocniczo w stosunku do działalności gospodarczej, niespełniający warunków, o których mowa w pkt 4. Organ ocenił, że w okresie objętym kontrolą przedsiębiorca wykonywał przewozy drogowe w ramach transportu drogowego rzeczy, jako że zgodnie z art. 4 pkt 4a ustawy o transporcie drogowym jednym z warunków uznania przewozu drogowego za przewóz na potrzeby własne jest prowadzenie pojazdów samochodowych używanych do ww. przewozu przez przedsiębiorcę lub jego pracowników.

Jak wskazał organ termin "pracownik" został zdefiniowany w art. 2 Kodeksu pracy, stosownie do którego "pracownikiem jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę". W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 1993 roku (III ARN 89/92, POP 1993/4/70) Sąd wypowiedział pogląd, że "uznaną regułą wykładni jest odstępowanie od potocznego znaczenia słów i pojęć, gdy ustawodawca słowa lub pojęcia (terminy) definiuje w języku prawnym, tworząc tzw. definicje normatywne". Przywołać należy również uchwałę SN z 9 czerwca 1976 roku (VI KZP 13/75, OSNKW 1976/7-8/86), w której wprost wskazano, że "w braku definicji danego pojęcia w danym akcie normatywnym lub w danej gałęzi prawa, a jest ono zdefiniowane w innej specyficznej gałęzi prawa, to sąd powinien oprzeć się na takiej właśnie legalnej definicji". W ocenie organu odwoławczego powyższe stanowisko jest uzasadnione i znajduje także potwierdzenie w orzecznictwie. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 18 października 1994 roku (K 2/94; OTK 1994/2/36) podkreślił, iż kodeksom przysługuje szczególne miejsce w systemie prawa ustawowego i dlatego terminy i pojęcia używane przez kodeksy traktuje się jako wzorcowe i istnieje domniemanie, iż inne ustawy nadają im takie samo znaczenie. Jest niesporne, iż zarówno aksjologia jak i technika tworzenia prawa traktuje kodeksy w sposób szczególny. W związku z powyższym skoro ustawodawca nie zdefiniował pojęcia pracownika na gruncie ustawy o transporcie drogowym, w ocenie organu II instancji zasadne jest odwołanie się do legalnej definicji pojęcia pracownika sformułowanej w Kodeksie pracy.

W związku z powyższym organ stwierdził, że strona nie dopełniła warunku określonego art. 4 pkt 4 a ustawy o transporcie drogowym, jako że M. P., A. W. i J. W. nie byli w okresie objętym kontrolą pracownikami strony, bowiem wiązały ich ze stroną umowy cywilnoprawne - umowy zlecenia

Skargę na tę decyzję do tutejszego Sądu złożyła M. C. reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika. Zarzuciła organowi II instancji:

- 1) rażące naruszenie przepisów proceduralnych, art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez brak dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego,
- 2) rażące naruszenie przepisów proceduralnych, art. 10 Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez brak zawiadomienia strony skarżącej o zakończeniu postępowania dowodowego i możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i zgłoszenia żądań,
- 3) rażące naruszenie przepisów proceduralnych, art. 77 § 4. Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów
- 4) naruszenie art. 92 c ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym poprzez jego niezastosowanie w niniejszej sprawie oraz brak wykazania niebudzących wątpliwości okoliczności i dowodów wskazujących, że skarżąca miała wpływ lub godziła się na naruszenie przepisów ustawy o transporcie drogowym.

W konsekwencji skarżąca domaga się uchylecia zaskarżonej decyzji w całości i rozstrzygnięcia sprawy poprzez umorzenie postępowania lub uchylecia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

W pierwszym rzędzie skarżąca wskazała, iż organy administracji błędnie ustaliły stan faktyczny sprawy. Zarówno organ I jak i II instancji używał pojęcia przedsiębiorstwa

transportowego, co jest niewłaściwym określeniem dla charakteru działalności prowadzonej przez skarżącą. Skarżąca przedstawiła odwołaniu dowody potwierdzające, iż nie prowadzi działalności gospodarczej związanej z wykonywaniem szeroko pojętym transportem. Jako dowód potwierdzający te okoliczności skarżąca przedłożyła wydruk z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, zgodnie z którym skarżąca prowadzi działalność usługową w rolnictwie, a także w zakresie sprzedaży głównie produktów rolnych, natomiast w żaden sposób skarżąca nie wykonuje działalności typowej dla przedsiębiorstwa transportowego. Jedyne powiązanie jakie skarżąca wykazuje w związku z działalnością transportową to sporadyczny przewóz na tzw. potrzeby własne.

M. C. podniosła także, że organy nie zapewniły jej czynnego udziału w sprawie. Organ instancji odwoławczej, nie zapewnił stronie możliwości wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego w ramach chociażby postępowania w instancji odwoławczej.

W zakresie naruszenia art. 77 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego skarżąca podniosła, iż organy nie uwzględniły innych okoliczności poza tą, że M. C. nie posiada pełnej dokumentacji transportowej. Nie przesłuchano stron postępowania oraz nie przesłuchano w charakterze świadka w postępowaniu zarówno I jak i II instancji kierowców zatrudnionych w tym okresie w przedsiębiorstwie skarżącej. Nie uwzględniono dowodu, świadczącego o tym samochód skarżącej, którym jeździli kierowcy zatrudnieni przez skarżącą w okresie w którym brakuje części wykresówek był serwisowany, a kierowcy wykonywali wówczas inną pracę w przedsiębiorstwie skarżącej.

Naruszenie art. 92c ustawy o transporcie drogowym ma wreszcie polegać na jego niezastosowaniu i przyjęciu, że skarżąca miała wpływ lub godziła się na naruszenie przepisów ustawy o transporcie drogowym.

Odpowiadając na skargę organ administracji wniósł o jej oddalenie podtrzymując swe dotychczasowe stanowisko.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1066) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Oznacza to, że sądy administracyjne nie orzekają merytorycznie, tj. nie wydają orzeczeń, co do istoty sprawy, lecz badają zgodność zaskarżonego aktu administracyjnego z obowiązującymi w dacie jego podjęcia przepisami prawa materialnego, określającymi prawa i obowiązki stron oraz przepisami procedury administracyjnej, normującymi zasady postępowania przed organami administracji publicznej. Z brzmienia zaś art. 145 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.), zwanej dalej "p.p.s.a." wynika, że w przypadku, gdy sąd stwierdzi bądź to naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, bądź to naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, bądź wreszcie inne naruszenie przepisów postępowania, jeśli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy, wówczas - w zależności od rodzaju naruszenia - uchyla decyzję lub postanowienie w całości lub w części, albo stwierdza ich nieważność bądź niezgodność z prawem. Nie ulega więc wątpliwości, że

zaskarżona decyzja lub postanowienie mogą ulec uchyleniu tylko wtedy, gdy organom administracji publicznej można postawić uzasadniony zarzut naruszenia prawa, czy to materialnego, czy to procesowego, jeżeli naruszenie to miało, bądź mogło mieć wpływ na wynik sprawy. Przy tym z mocy art. 134 § 1 p.p.s.a. też kontrola legalności sądu dokonuje także z urzędu, nie będąc związany zarzutami i wnioskami powołaną podstawą prawną.

Podstawę materialnoprawną decyzji o nałożeniu na skarżącą kary pieniężnej stanowi art. 92a ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1907 ze zm. - dalej "u.t.d."), zgodnie z którym podmiot wykonujący przewóz drogowy z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego, podlega karze pieniężnej w wysokości od 50 zł do 10 000 zł za każde naruszenie. Suma kar pieniężnych nałożonych za naruszenia stwierdzone podczas jednej kontroli drogowej nie może przekroczyć kwoty 10 000 zł. Wykaz naruszeń obowiązków lub warunków przewozu drogowego i wysokości kar pieniężnych za poszczególne naruszenia określa załącznik nr 3 do u.t.d.

Na początku konieczne jest ustalenie, czy skarżąca wykonywała przewóz na potrzeby własne, czy też wykonywała transport drogowy. Bezsporne przy tym jest to, iż prowadzi ona działalność w zakresie zaopatrzenia rolnictwa i przewożone towary były transportowane na potrzeby tego przedsiębiorstwa.

Transport drogowy (zwłaszcza zarobkowy) wymaga od prowadzącego go spełnienia wielu warunków. Przede wszystkim musi on posiadać stosowne zezwolenia (licencje). Dla uproszczenia wprowadzono instytucję niezarobkowego przewozu na potrzeby własne. Jak stanowi art. 4 pkt 4 u.t.d. niezarobkowy przewóz drogowy - przewóz na potrzeby własne - to każdy przejazd pojazdu po drogach publicznych z pasażerami lub bez, załadowanego lub bez ładunku, przeznaczonego do nieodpłatnego krajowego i międzynarodowego przewozu drogowego osób lub rzeczy, wykonywany przez przedsiębiorcę pomocniczo w stosunku do jego podstawowej działalności gospodarczej. Inaczej mówiąc są to przewozy, które przedsiębiorca realizuje tylko na potrzeby prowadzonej działalności.

Przepis powyższy przewiduje jednak szereg warunków uznania transportu za przewóz na potrzeby własne. Dotyczy to sytuacji, gdy:

- pojazdy samochodowe używane do przewozu są prowadzone przez przedsiębiorcę lub jego pracowników,
- przedsiębiorca legitymuje się tytułem prawnym do dysponowania pojazdami samochodowymi,
- w przypadku przejazdu pojazdu załadowanego - rzeczy przewożone są własnością przedsiębiorcy lub zostały przez niego sprzedane, kupione, wynajęte, wdzierżawione, wyprodukowane, wydobyte, przetworzone lub naprawione albo celem przejazdu jest przewóz osób lub rzeczy z przedsiębiorstwa lub do przedsiębiorstwa na jego własne potrzeby, a także przewóz pracowników i ich rodzin,
- nie jest przewozem w ramach prowadzonej działalności gospodarczej w zakresie usług turystycznych.

W ocenie składu orzekającego w sprawie katalog powyższy jest zamknięty. Jednocześnie aby uznać, że transport jest wykonywany na potrzeby własne, wszystkie wyżej wymienione

warunki muszą zostać spełnione. Jednakże w przypadku rozpatrywanej sprawy należy zgodzić się z organami administracji, iż kierowcy zatrudnieni na podstawie umowy zlecenia nie mogą zostać uznani za "pracowników" w rozumieniu art. 4 pkt. 4 ustawy o transporcie drogowym. Trafne zupełnie jest odwołanie do reguł zawartych w kodeksie pracy. Ale Sąd zwraca tu uwagę na jeszcze jeden argument. Przedsiębiorca wykonujący transport drogowy (przewozy na potrzeby własne) musi mieć odpowiednio skuteczny nadzór nad kierowcami. Co do zasady odpowiada wszak za popełnione przez nich naruszenia przepisów ustawy o transporcie drogowym, a w przypadku osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych nadzór taki jest iluzoryczny.

Reasumując należy uznać, iż skarżąca prowadziła transport bez posiadania stosowanego zezwolenia (licencji), gdyż przewozy dokonywane w jej przedsiębiorstwie nie spełniały warunków, o których mowa w art. 4 pkt 4 u.t.d.

Skarżąca zarzuciła organom administracji niewykorzystanie innych środków dowodowych w celu wyjaśnienia istotnych okoliczności sprawy. W ocenie Sądu zarzut ten jest niezasadny. Regulacja zawarta w ustawie o transporcie drogowym dość szczególnie (i w sposób odbiegający od reguł k.p.a.) reguluje kwestie dowodzenia określonych okoliczności. Przesłankami wymierzenia kar, o których mowa w art. 92a ustawy nie musi być określone naruszenie, ale brak odpowiedniej dokumentacji potwierdzającej niektóre zdarzenia. Przykładowo załącznik (III) do ustawy penalizuje wykonywanie przewozu drogowego pojazdem wyposażonym w urządzenie rejestrujące lub cyfrowe urządzenie rejestrujące, które nie rejestruje wszystkich wymaganych elementów, okazanie podczas kontroli wykresówki brudnej lub uszkodzonej w stopniu uniemożliwiającym odczytanie danych, czy wreszcie nieokazanie podczas kontroli w przedsiębiorstwie wykresówki, danych z karty kierowcy, z tachografu cyfrowego lub dokumentu potwierdzającego fakt nieprowadzenia pojazdu. Zatem okoliczności, za które została ukarana skarżąca można było wykazać tylko określonymi środkami dowodowymi (np. fakt nieprowadzenia pojazdu musiał zostać odnotowany na wykresówce lub w karcie kierowcy).

Za zasadny za to skład orzekający uznaje zarzut braku poinformowania strony przez organ II instancji o zakończeniu postępowania wyjaśniającego i możliwości zapoznania się z aktami sprawy. Jednakże uchybienie to nie miało wpływu na treść rozstrzygnięcia.

Należy wreszcie odnieść się do zarzutu braku zastosowania w sprawie rozwiązania przewidzianego w art. 92c ust. 1 u.t.d. Zgodnie z tym przepisem nie wszczyna się postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 92a ust. 1, na podmiot wykonujący przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem, a postępowanie wszczęte w tej sprawie umarza się, jeżeli:

- 1) okoliczności sprawy i dowody wskazują, że podmiot wykonujący przewozy lub inne czynności związane z przewozem nie miał wpływu na powstanie naruszenia, a naruszenie nastąpiło wskutek zdarzeń i okoliczności, których podmiot nie mógł przewidzieć, lub
- 2) za stwierdzone naruszenie na podmiot wykonujący przewozy została nałożona kara przez inny uprawniony organ, lub
- 3) od dnia ujawnienia naruszenia upłynął okres ponad 2 lat.

Należy zgodzić się z organem II instancji, iż to na przedsiębiorcy spoczywa obowiązek wykazania, że zapewnił właściwą organizację i dyscyplinę pracy ogólnie wymaganą w stosunku do prowadzenia przewozów drogowych, umożliwiającą przestrzeganie przez kierowców norm czasu pracy oraz prawidłowe zasady wynagradzania, niezawierające składników wynagrodzenia lub premii zachęcających do naruszenia przepisów lub do działań zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego, a także w przypadkach, gdy przedsiębiorca nie miał wpływu na powstanie naruszenia, a naruszenie nastąpiło wskutek zdarzeń i okoliczności, których podmiot nie mógł przewidzieć. Bogate orzecznictwo sądowe potwierdza takie stanowisko (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 29 października 2014 r., sygn. akt II SA/G1 536/14; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 21 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Bd 1376/14 wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. akt II GSK 2098/13 - wszystkie orzeczenia za www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

W ocenie składu orzekającego przytoczone przez M. C. okoliczności dotyczące braku możliwości egzekwowania od kierowców przestrzegania przepisów ustawy o transporcie drogowym wskazują wprost, iż to skarżąca odpowiada za niewłaściwe stosowanie przepisów w swoim przedsiębiorstwie. Nie podjęła bowiem żadnych kroków w celu dyscyplinowania kierowców, czy też szkolenia ich w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o transporcie drogowym.

Zgodnie z art. 134 § 1 p.p.s.a. Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Rozpatrując w takim zakresie sprawę Sąd nie dopatrył się naruszeń skutkujących koniecznością uchylecia zaskarżonej decyzji. W tym stanie rzeczy na mocy art. 151 p.p.s.a. Sąd oddalił skargę.