

III SA/Wr 786/13 - Wyrok

Data orzeczenia	2014-02-28
Data wpływu	2013-10-17
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
Sędziowie	Maciej Guziński Małgorzata Malinowska-Grakowicz /przewodniczący sprawozdawca/ Marcin Miemieć
Symbol z opisem	6038 Inne uprawnienia do wykonywania czynności i zajęć w sprawach objętych symbolem 603
Hasła tematyczne	Transport
Skarżony organ	Inne
Treść wyniku	*Stwierdzono bezskuteczność czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków
Powołane przepisy	Dz.U. 2011 nr 5 poz 13; art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2, art. 32 ust. 1,2,3 pkt 2,3, art. 30 ust. 1,3 pkt 3; Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym Dz.U. 2012 nr 0 poz 270; art. 3 par. 2 pkt 4, art. 52 par. 1, art. 52 par. 3, art. 146; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity. Dz.U. 2013 nr 0 poz 267; art. 77 par. 2, art. 7, art. 8; Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego - tekst jednolity

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Małgorzata Malinowska – Grakowicz (sprawozdawca) Sędziowie Sędzia WSA Maciej Guziński Sędzia WSA Marcin Miemieć Protokolant starszy sekretarz sądowy Monika Tarasiewicz po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 28 lutego 2014 r. sprawy ze skargi "A" Sp. z o.o. we W. na czynność Prezydenta W. z dnia [...] czerwca 2013 r. nr [...] w przedmiocie odmowy uzgodnienia zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych I. stwierdza bezskuteczność zaskarżonej czynności w zakresie odmowy korzystania z przystanków komunikacyjnych; II. zasądza od Gminy W. na rzecz strony skarżącej kwotę [...] ([...]) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

A Spółka z o.o. we W. wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we W. na czynność Prezydenta W. z dnia [...] r. w przedmiocie odmowy uzgodnienia zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych.

Do wydania powyższej czynności doszło w następującym stanie faktycznym i prawnym.

A Spółka z o.o. we W. (dalej strona skarżąca, spółka) w trybie przepisu art. 32 ust. 1 ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym wystąpiła z wnioskiem z dnia [...] i [...] r. do działającego w imieniu Gminy W. Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta o uzgodnienie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych na terenie W.

Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we W., pismem z [...] r., znak [...], doręczonym spółce [...] r., przesłał potwierdzenie uzgodnienia zasad korzystania z części przystanków komunikacji miejskiej, natomiast nie uzgodnił zasad korzystania z przystanków o numerach [...] i [...] ze względu na duże obciążenie liniami miejskimi oraz przystanków o numerach [...],[...],[...],[...],[...] i [...] z uwagi na ich lokalizację w pasie ruchu, powołując się na przepisy art. 32 ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.

Pismem z [...] r. wysłanym listem poleconym, strona wezwwała Prezydenta W. do usunięcia naruszenia prawa poprzez uzgodnienie zasad korzystania z przystanków o numerach [...],[...],[...],[...],[...],[...],[...] i [...], zarzucając naruszenie przepisów art. 32 ust. 3, pkt 2 i 3

ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.

W związku z wezwaniem skarżącej spółki, Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we W., po przekazaniu mu w dniu [...] r. przez Urząd Prezydenta wezwania, zwrócił się dnia [...] r. do Urzędu Miejskiego W. - Wydział Inżynierii Miejskiej o ponowne rozpatrzenie wniosku (wydanie opinii) A Sp. z o.o. o uzgodnienie zasad korzystania z przystanków, a w przypadku utrzymania dotychczasowego negatywnego stanowiska, o szczegółowe uzasadnienie odmowy korzystania dla każdego przystanku z osobna, w zakresie: -obciążenia liniami komunikacji miejskiej w godzinach korzystania z przystanków przez przewoźnika, np. 22:08, 23:23, - zagrożenia dla organizacji ruchu ze względu na brak zatok.

Prezydent W. nie udzielił odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa.

W dniu [...] r. do Prezydenta W. wpłynęła skarga na czynność organu w części dotyczącej odmowy uzgodnienia korzystania z przystanków komunikacyjnych.

W dniu [...] r. Wydział Inżynierii Miejskiej, Dział Zarządzania Ruchem Urzędu Miejskiego W. zawiadomił Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we W. o pozytywnej opinii tegoż Wydziału w zakresie wniosku skarżącego dotyczącego przystanku nr [...] przy ul. W. i [...] przy ul. Z. W przypadku pozostałych przystanków o numerach [...],[...],[...],[...],[...],[...] Wydział ten podtrzymał negatywne stanowisko. W piśmie z dnia [...] r. do Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta we W., Wydział Transportu podtrzymał negatywną ocenę w zakresie możliwości zatrzymywania się na przystanku nr [...], natomiast w odniesieniu do przystanku nr [...] wydał opinię pozytywną.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, powołując się na przepis art. 52 § 3 w zw. z art. 3 § 2 pkt. 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zaskarżonej czynności spółka zarzuciła: - naruszenie przepisu art. 32 ust. 3, pkt. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r., nr 5, poz. 13 ze zm.) przez przyjęcie, że proponowany przez skarżącego rozkład jazdy ogranicza przepustowość przystanków komunikacyjnych nr [...] i [...], - naruszenie przepisu art. 32, ust. 3, pkt 3 cyt. ustawy przez przyjęcie, że korzystanie przez skarżącego z przystanków komunikacyjnych nr [...],[...],[...],[...],[...] i [...] spowoduje zagrożenie dla organizacji i bezpieczeństwa ruchu ze względu na ich lokalizację w pasie ruchu, - naruszenie przepisu art. 77 § 1 k.p.a. przez uchybienie obowiązкови wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego.

Strona skarżąca wniosła: - o uchylenie czynności z [...] r. Prezydenta W. w części dotyczącej odmowy uzgodnienia przystanków komunikacyjnych we W. o numerach [...],[...],[...],[...],[...],[...],[...] i [...], - o wstrzymanie wykonania czynności Prezydenta W. w zaskarżonej części, - o zasądzenie na rzecz skarżącej od strony przeciwnej kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi spółka podniosła, że skoro Prezydent W. nie udzielił odpowiedzi na wezwanie o usunięcie naruszenia prawa, to okoliczność ta otworzyła skarżącej drogę do wniesienia skargi w postępowaniu przed sądem administracyjnym albowiem czynność Prezydenta W. dotycząca odmowy uzgodnienia zasad korzystania przez skarżącego z części przystanków komunikacyjnych narusza prawo. Skarżąca podniosła, że stosownie do postanowienia art. 32, ust. 3 pkt. 2 ustawy, właściciel przystanku (...) uzgadnia zasady korzystania w przypadku, gdy proponowany rozkład jazdy nie ogranicza przepustowości przystanków komunikacyjnych. Oznacza to, że w postępowaniu o uzgodnienie, właściciel przystanków lub zarządzający nimi powinni wykazać rzeczywiste ograniczenie przepustowości przystanków, w stosunku do przepustowości istniejącej w chwili uzgadniania zasad korzystania

z przystanków. Natomiast ZDiUM nie wykazał, aby uzgodnienie zasad korzystania z przystanków przez spółkę ograniczyło ich przepustowość. Według strony samo zwiększenie liczby zatrzymań nie oznacza ograniczenia przepustowości. Wpływ na to mają godziny zatrzymań i przewidziany czas postoju autobusów na przystankach.

W ocenie skarżącej z pisma z [...] r. zawierającego odmowę uzgodnienia zasad korzystania z przystanku [...] nie wynika, aby przewidywane godziny zatrzymań autobusów wnioskodawcy kolidowały z godzinami zatrzymań autobusów komunikacji miejskiej i tym samym ograniczały przepustowość tego przystanku. Zarzuty te odnoszą się również do odmowy uzgodnienia zasad korzystania z przystanku nr [...], przy czym dodatkowo wskazano, że zarządzający tym przystankiem nie wziął pod uwagę także tego, że spółka zamierza wykorzystywać ten przystanek jedynie dla wysiadających, co istotnie skraca czas postoju autobusów, a ponadto organ nie wziął pod uwagę lokalizacji przystanku i jego wielkości pozwalającej na jednoczesne zatrzymanie się kilku autobusów

Brak więc uzgodnienia zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych nr [...] i nr [...] nastąpił z naruszeniem przepisu art. 32 ust. 3 pkt. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Zdaniem skarżącej nieuzasadniona jest również odmowa uzgodnienia zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych nr [...], [...], [...], [...] i [...] ze względu na ich lokalizację w pasie ruchu. Przepis art. 32 ust. 3 pkt. 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym przewiduje, że właściciel przystanku lub zarządzający nim, uzgadnia zasady korzystania z przystanku, jeżeli zaproponowany rozkład jazdy nie spowoduje zagrożenia dla organizacji lub bezpieczeństwa ruchu.

Spółka podkreśliła, że samo wskazanie na lokalizację przystanku w pasie ruchu nie jest wystarczające dla odmowy uzgodnienia zasad korzystania z przystanków. W postępowaniu o uzgodnienie, okoliczności te nie zostały wykazane. Sześć wymienionych wyżej przystanków komunikacyjnych znajduje się w pasach ruchu od dawna, a ich lokalizacja, czy też organizacja ruchu nie uległy zmianie. Z części tych przystanków (nr [...], [...], [...] i [...]) A sp. z o.o. korzysta co najmniej od 8 lat i ich usytuowanie w pasie drogowym nie stanowiło dotychczas żadnej przeszkody. Brak było również informacji właściciela przystanków, aby ich usytuowanie lub ruch autobusów powodowały zagrożenie dla organizacji lub bezpieczeństwa ruchu. Przystanek nr [...] "[...]" wykorzystywany jest przez wnioskodawcę od 2005 r. i jest przeznaczony tylko dla wysiadających, przy planowanym jednym kursie dziennie. Zarządzający przystankami nie wykazał, aby dalsze korzystanie z tego przystanku spowodowało zagrożenie dla organizacji i bezpieczeństwa ruchu. Spółka korzysta również od 2005 r. z przystanku [...] "[...]". W pasie ruchu, na którym położony jest wymieniony przystanek i miejscu jego usytuowania również nie zaszły zmiany, które spowodowałyby zagrożenie dla organizacji i bezpieczeństwa ruchu. Przystanek nr [...] "[...]" usytuowany w pasie ruchu wykorzystywany jest przez linie miejskie 125, 325, a spółka korzysta z tego przystanku od 2005r. Nie wykazano, aby zaszły zmiany pozwalające wskazać na istnienie przesłanki wymienionej w art. 32 ust. 3 pkt. 3 ustawy. Dotyczy to także przystanku nr [...]. Zdaniem strony atrakcyjna lokalizacja tych przystanków i możliwość pozyskania dużej liczby pasażerów skłania do wniosku, iż rzeczywistą przyczyną odmowy uzgodnienia może być przesłanka pozaustawowa, tj. zamiar wyeliminowania konkurentów przewoźnika miejskiego. Przystanek nr [...] "[...]" jest również usytuowany w pasie ruchu, spółka korzysta z niego od 2005 r. i zamierza wykorzystywać go jeden raz dziennie ok. godz. 22-ej. Uwzględniając usytuowanie przystanku, godzinę zatrzymywania się na nim autobusu wnioskodawcy oraz fakt, że nie zatrzymują się na nim autobusy komunikacji miejskiej, co minimalizuje zagrożenie dla organizacji i bezpieczeństwa ruchu, odmowa uzgodnień zasad korzystania z tego przystanku jest pozbawiona podstaw. Przystanek [...] wykorzystywany jest przez kilku przewoźników. Spółka podniosła, że zarządzający nim

obowiązany był wykazać, że proponowany rozkład jazdy spowoduje zagrożenie, o którym mowa w art. 32 ust. 3 pkt. 3 ustawy przez dublowanie się godzin zatrzymań na tym przystanku pojazdów różnych przewoźników, a także i to, że zwiększanie liczby pojazdów zatrzymujących się na przystanku nr [...] spowoduje zagrożenie dla organizacji i bezpieczeństwa ruchu. Brak wykazania, że w wypadku uzgodnienia zasad korzystania przez wnioskodawcę z przystanku nr [...] zaistniałaby wymieniona przesłanka zagrożenia dla organizacji lub bezpieczeństwa ruchu, czyni odmowę pozbawioną podstaw.

Przekazując skargę do Sądu przy odpowiedzi na skargę, Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta działający w imieniu Gminy W. wniosł o jej oddalenie.

W uzasadnieniu pisma wskazał, iż zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt. 6 i ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega między innymi na określeniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnianych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów, a określenie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów następuje w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego. W uchwale nr [...] w Rady Miejskiej W. z dnia [...] r. w § 4 ust. 1 postanowiono jako warunek korzystania z przystanków, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina W., konieczność uzyskania przez operatorów i przewoźników od Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta we W. "Potwierdzenia uzgodnienia zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych". Przystanki, których dotyczy niniejsze postępowanie, stanowią własność Gminy W., a zatem z mocy art. 32 ust. 3 pkt. 2 i 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym mogą być wykorzystywane przez operatorów i przewoźników, gdy proponowany rozkład jazdy nie ograniczy przepustowości przystanków komunikacyjnych lub dworców i nie spowoduje zagrożenia dla organizacji lub bezpieczeństwa ruchu. Ustawodawca sam określił przypadki, kiedy trzeba uzgodnić z przewoźnikiem zasady korzystania z przystanku komunikacyjnego położonego w granicach administracyjnych miast lub dworca. A contrario należy rozumieć, iż nie wypełnienie przesłanek ustawowych skutkuje brakiem uzgodnienia. Organ wskazał również, iż wydając uzgodnienie zasad korzystania z przystanków lub odmawiając takiego uzgodnienia, korzysta z opinii właściwych organów, tj. Wydziału Inżynierii Miejskiej Działu Zarządzania Ruchem w zakresie oceny zagrożenia dla organizacji lub bezpieczeństwa ruchu, natomiast w zakresie oceny zagrożeń dla przepustowości przystanków komunikacyjnych opiera się na opinii Wydziału Transportu, Dział Zarządzania Transportem Publicznym. Organy te w ramach swoich kompetencji uprawnione są do wydawania opinii w powyższym przedmiocie, a opinie te są dla Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta wiążące.

Po otrzymaniu wezwania do usunięcia naruszenia prawa i podniesionymi zarzutami przez uchybienie obowiązкови wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, w szczególności w zakresie braku udowodnienia występowania przesłanek, o których mowa w art. 32 ust. 3 pkt. 2 i 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, tj. nieudowodnienie, iż na skutek zatrzymywania się na wskazanych przystankach pojazdów należących do skarżącego dojdzie do dublowania się godzin zatrzymań różnych przewoźników, jak również, iż spowoduje to zagrożenie dla organizacji i bezpieczeństwa ruchu, Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we W. zwrócił się do Wydziału Inżynierii Miejskiej oraz Wydziału Transportu o zajęcie stanowiska w przedmiocie ponownego wniosku spółki o uzgodnienie zasad korzystania z przystanków oraz ponowne jego przeanalizowanie oraz szczegółowe jego uzasadnienie.

W odpowiedzi Wydział Inżynierii Miejskiej w piśmie z dnia [...] r. wskazał, iż 1) przystanki [...] i [...] przy ul. W. usytuowane są w bezpośrednim sąsiedztwie przejść dla pieszych wyposażonych ze względów bezpieczeństwa w azyle (zwężenie jezdni umożliwiające

przechodzenie przez jezdnię w dwóch etapach). Obecne obciążenie przystanku nr [...] wynosi 7 autobusów w godzinie szczytu, a [...] - 4 autobusy w godzinie szczytu, przy czym szczyt komunikacyjny poranny występuje w godzinach od 7.30 - 9.30, a popołudniowy od 15.00 do 17.00. Z uwagi na istniejące w rejonie przystanku zagospodarowanie ulicy (przejścia dla pieszych wyposażone w azyle) oraz usytuowanie przystanków w bezpośrednim sąsiedztwie skrzyżowań z ulicami Trwałą oraz Komandorską postój dodatkowych autobusów spowodowałby blokowanie skrzyżowań oraz przejść dla pieszych przez samochody (brak ominięcia autobusu), a tym samym pogorszyłby bezpieczeństwo ruchu kołowego. 2) przystanki [...] przy ul. Powstańców Śl. (tuż przed wlotem na rondo) oraz nr [...] przy ul. Piotra Skargi (bezpośrednio za rozległym skrzyżowaniem - pl. Dominikański) zlokalizowane są na ulicach podstawowego układu komunikacyjnego, obciążonych bardzo intensywnym ruchem kołowym przekraczającym w godzinie szczytu 1500-1700 pojazdów. Każde dodatkowe zaburzenie strumienia pojazdów (przez zatrzymujący się na pasie ruchu autobus), spowoduje w konsekwencji utratę jego drożności i powstawanie zatorów - również na przyległych skrzyżowaniach. Stąd brak akceptacji dla dodatkowych zatrzymań na w/w przystankach. 3) W odniesieniu natomiast do przystanków nr [...] oraz [...], Wydział Inżynierii Miejskiej wskazał, iż z uwagi na oświadczenie przewoźnika, iż autobusy będą zatrzymywać się na tych przystankach raz dziennie, wydał pozytywną opinie pod względem bezpieczeństwa ruchu.

Pismem z dnia [...]r. Wydział Transportu odpowiedział, że: 1) na przystankach nr [...] zatrzymują się pojazdy jedenastu (nr 128,130,131, 141, 147, 331, 904, 911, 914, 921, 931, 241, 251), a na przystanku nr [...] zatrzymują się pojazdy trzynastu (nr 118, 128, 130, 131, 141, 147, 331, 904, 911, 914, 921, 931, 241, 251) linii miejskich i podmiejskich, które przy tych przystankach w dni robocze realizują 351 (387) zatrzymań. W okresie szczytów uwzględniając tolerancję ok. 3 minut względem czasu rozkładowego, autobusy w/w linii przy wspomnianych przystankach zatrzymują się średnio co 1-3 minuty. Natomiast ze względu na ograniczoną długość peronu przystanku nr [...], rozkłady jazdy linii miejskich są koordynowane tak aby jednocześnie zatrzymywały się nie więcej niż dwa autobusy przegubowe (vide: wykaz odjazdów z przystanków nr [...] i [...]). W przypadku linii firmy A Sp. z o.o. sprzedaż biletów prowadzona jest przez kierowców autobusów stojących na przystanku i trwa - w zależności od liczby wsiadających pasażerów - kilka minut. Taka sytuacja powoduje, iż przystanek jest blokowany dla linii miejskich oraz zakłóca ich kursowanie zgodnie z obowiązującymi rozkładami jazdy. Przykładowo rozkład jazdy linii "U" [...] – W. – D.-O. przewiduje na przystanku nr [...] kurs o godz. 6:57, a o godz. 6:57 na tym przystanku jest kurs linii [...], a minutę później kurs linii 131; na kurs o godz. 15:03 nakładają się: kurs linii [...] o godz. 15:01 i kurs linii [...] o godz. 15:03. W rozkładzie jazdy linii "U" 504, załączonym do wniosku o uzgodnienie zasad korzystania z przedmiotowego przystanku takich sytuacji występuje sześć. W podanych przypadkach przez przystankiem czekałaby pojazd albo linii miejskiej albo linii A, zakłócając płynność ruchu kołowego stwarzając sytuacje niebezpieczne dla pasażerów chcących wyjść lub wsiąść poza peronem przystanków. W ocenie Wydziału Transportu powyższa sytuacja świadczy o tym, iż przepustowość przystanku nr [...] jest w zasadzie wyczerpana i stanowi w świetle art. 32 ust. 3 pkt. 2 i 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym podstawę odmowy zasad korzystania z przystanku przez A Sp. z o.o., a także przez innych przewoźników, nie będących operatorami systemu komunikacji zbiorowej organizowanej przez Gminę W. 2) w odniesieniu do przystanku nr [...] dla linii "U" [...] Wydział Transportu pozytywnie zaopiniował możliwość korzystania z niego przez A Sp. z o.o., z uwagi na przeznaczenie tegoż przystanku dla "wysiadających".

W ocenie ZDiUM z uwagi na zagrożenie dla organizacji lub bezpieczeństwa ruchu brak jest podstaw do zatrzymywania się autobusów na przystankach nr: [...] i [...], [...],[...]. Natomiast z uwagi na ograniczenie przepustowości przystanków brak jest podstaw do pozytywnego uzgodnienia zasad korzystania z przystanku o numerze [...].

Strona przeciwna podniosła, iż uzgadnia zasady i warunki korzystania z przystanków komunikacyjnych albowiem znajdują się one w gruncie będącym pasem drogowym, który z mocy art. 22 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, znajduje się w jego zarządzie trwałym. Kompetencje w zakresie koordynacji i monitorowania prawidłowego funkcjonowania Miasta W. w obszarach zarządzania drogami i ruchem drogowym realizowane są przez Wydział Inżynierii Miejskiej Urzędu Miejskiego W., a kompetencje w zakresie planowania zadań przewozowych dla komunikacji zbiorowej, w tym zamawiania usług przewozowych, kontroli ich jakości oraz wyposażania przystanków w informacje niezbędne dla pasażerów, w tym w rozkłady jazdy wykonuje Wydział Transportu Urzędu Miejskiego W. Na opinii tych wydziałów, przy wydawaniu uzgodnień zasad i warunków korzystania z przystanków polega Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta.

Zdaniem organu wyjaśnienia Wydziału Inżynierii Miejskiej oraz Wydziału Transportu, stanowiące podstawę do odmowy uzgodnienia korzystania z przystanków są szczegółowe, realne i odzwierciedlają stan faktyczny. Poprzedzone zostały szczegółową analizą rozkładów jazdy poszczególnych przewoźników, jak i faktycznie występującą-sytuacją w pasie drogi, z punktu widzenia występowania zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu, jak i zagrożenia dla przepustowości przystanków. Brak jest więc podstaw do uznania za zasadny zarzutu naruszenia art. 77 § 1 k.p.a.

Powyższe okoliczności przemawiają przeciwko uwzględnieniu skargi. W niniejszej sprawie wydając odmowę w zakresie korzystania z przystanków Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta w pierwszym rzędzie kierował się przesłankami wyeliminowania niebezpieczeństwa dla uczestników ruchu drogowego oraz zagrożenia dla przepustowości przystanków, tj. przesłankami istotnymi z punktu widzenia interesu publicznego, co dotyczy przystanków o numerach [...],[...],[...],[...] i [...]. W okolicznościach niniejszej sprawy nie sposób bowiem uznać za pierwszorzędny interesu prywatnego przedsiębiorcy - którym jest strona skarżąca - do zatrzymywania pojazdów zgodnie z jego oczekiwaniami, tj. na przystankach o numerach [...],[...],[...],[...],[...] skoro, jak wynika z analizy sytuacji na drodze przeprowadzonej przez Wydział Transportu oraz Wydział Inżynierii Miejskiej Urzędu Miejskiego, umożliwienie stronie skarżącej zatrzymywania się na tych przystankach stanowiłoby oczywiste zagrożenie dla uczestników ruchu drogowego, a nadto w sposób ewidentny przyczyniłoby się do pogorszenia jakości funkcjonowania komunikacji zbiorowej w mieście, świadczonej przez operatora publicznego transportu zbiorowego w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb społeczności na danym obszarze. Organ zwrócił uwagę, iż przesłanki odmowy uzgodnienia zasad korzystania z przystanków określone w art. 32 ust. 3 pkt. 2 i 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, są ukierunkowane na zabezpieczenie interesu ogółu mieszkańców, a przede wszystkim ich bezpieczeństwo. Dlatego też w sytuacji gdy sposób wykonywania działalności przewozowej przez przewoźnika, to jest lokalizowanie miejsc zatrzymań należących do niego pojazdów na przystankach, które są już bardzo obciążone z uwagi na zatrzymywanie się na nich w godzinach szczytu kilkudziesięciu pojazdów linii miejskich i podmiejskich (przystanek nr [...]), a jednocześnie na przystankach gdzie każde dodatkowe zatrzymanie w istotny sposób zakłóca ruch drogowy i przez to stwarza zagrożenie (przystanki nr: [...],[...],[...],[...]), uznać należy, iż sięga ono granic kolizji z interesem społecznym. Granicę tę stanowią przesłanki określone w art. 32 ust. 3 pkt. 2 i 3 ustawy, których naruszenie musiało, tak jak w niniejszej sprawie powodować odmowę uzgodnienia zasad korzystania z przystanków nr: [...],[...],[...],[...] i [...].

Organ podniósł, że mając jednocześnie na uwadze interes indywidualny przewoźnika i po przeanalizowaniu jego zarzutów, pozytywnie odniósł się do możliwości zatrzymywania na pozostałych przystankach objętych treścią skargi z dnia [...] r.

Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta wskazał ponadto, iż zwłoka zarządu w odpowiedzi na

wezwanie do usunięcia naruszenia prawa z dnia [...] r. spowodowana była skierowaniem tegoż wezwania do Prezydenta W., a nie bezpośrednio do Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta jako organu uprawnionego do wydawania uzgodnienia korzystania z przystanków oraz z uwagi na czas oczekiwania na ponowną analizę możliwości zatrzymywania się pojazdów skarżącego na przystankach o numerach: [...],[...],[...],[...],[...],[...],[...],[...].

Na rozprawie strony podtrzymały swe stanowiska w sprawie.

Bezspornym jest również, że skarżąca spółka nie otrzymała odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa ani potwierdzenia uzgodnienia zasad korzystania z przystanków o nr [...],[...],[...], które po ponownym rozpoznaniu sprawy uzyskały pozytywną opinię.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym w świetle paragrafu drugiego powołanego wyżej artykułu kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Innymi słowy, wchodzi tutaj w grę kontrola aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dokonywana pod względem ich zgodności z prawem materialnym i przepisami procesowymi, nie zaś według kryteriów odnoszących się do słuszności rozstrzygnięcia.

Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne w świetle art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej jako p.p.s.a.) obejmuje orzekanie w sprawach skarg nie tylko na decyzje lub postanowienia, lecz również na inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.).

Przedmiotem skargi do sądu administracyjnego mogą być akty lub czynności, które są podejmowane w sprawach indywidualnych, mają charakter publicznoprawny oraz dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisu prawa. Oznacza to, że musi istnieć ścisły i bezpośredni związek między działaniem (zaniechaniem określonego działania) organu administracji, a możliwością realizacji uprawnienia (obowiązku) wynikającego z przepisu prawa przez podmiot nie powiązany organizacyjnie z organem wydającym dany akt lub podejmującym daną czynność (vide: postanowienie NSA z 27 września 1996 r., sygn. akt I SA 1326/96).

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt. 6 i ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega między innymi na określeniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnianych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów, a określenie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów następuje w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast w świetle art. 32 ust.1 cyt. ustawy przed dokonaniem zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 ust.1(zamiar wykonywania przewozu niebędącego przewozem o charakterze użyteczności publicznej w celu uzyskania potwierdzenia zgłoszenia przewozu) przedsiębiorca powinien uzgodnić zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych położonych w granicach miast i dworców z właścicielem tych obiektów lub ich zarządzającym. Właściciel przystanku komunikacyjnego położonego w granicach administracyjnych miast lub dworca albo zarządzający tymi obiektami,

uzgadnia zasady korzystania z tych obiektów w przypadku, gdy proponowany rozkład jazdy nie ograniczy przepustowości przystanków komunikacyjnych lub dworców i nie spowoduje zagrożenia dla organizacji lub bezpieczeństwa ruchu (ust.2 i 3 art.32 ustawy). Potwierdzenie uzgodnienia zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych położonych w granicach administracyjnych miast i dworców dokonane z ich właścicielami lub zarządzającymi wymagane jest do dołączenia do zgłoszenia o zamiarze wykonywania przewozu osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego niebędącego przewozem o charakterze użyteczności publicznej (art.30 ust.3 pkt 3 ustawy).

W ocenie Sądu odmowa uzgodnienia zasad korzystania z przystanków przedsiębiorcy przez organ jest aktem z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., który może być poddany kontroli sądu administracyjnego.

Przesłanką dopuszczalności skargi na akty administracji publicznej jest wyczerpanie środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu przed organem właściwym w sprawie (art. 52 § 1 p.p.s.a). W niniejszej sprawie tryb powyższy został zachowany (art. 52 § 3 p.p.s.a).Spółka wezwała organ do usunięcia naruszenia prawa co skutkowało następnie skargą do sądu.

Przechodząc do merytorycznej kontroli zaskarżonego aktu w ocenie sądu skarga zasługuje na uwzględnienie bowiem zaskarżony akt narusza przepisy prawa w stopniu mającym wpływ na prawidłowość dokonanego rozstrzygnięcia.

Przedmiotem oceny jest kwestionowane pismo z [...] r. w części, w której działający z upoważnienia Prezydenta Miasta - ZDiUM nie uzgodnił zasad korzystania z przystanków o numerach [...] i [...] ze względu na duże obciążenie liniami miejskimi oraz przystanków o numerach [...],[...],[...],[...],[...] i [...] z uwagi na ich lokalizację w pasie ruchu. Istotą sporu jest więc rozważenie czy zaistniały przesłanki uzasadniające odmowę uzgodnienia z art. 32 ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, a więc czy proponowany przez przedsiębiorcę rozkład jazdy nie ograniczy przepustowości przystanków, nie spowoduje zagrożenia dla organizacji i bezpieczeństwa ruchu. Podkreślić należy, że strona skarżąca zwróciła się do Prezydenta W. z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa poprzez uzgodnienie zasad korzystania z przystanków [...],[...],[...],[...],[...],[...],[...] i [...],zarzucając naruszenie art.32 ust. 3 pkt.2 i 3 ustawy oraz brak wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Prezydent nie udzielił żadnej odpowiedzi w żądanym terminie. Strona wywiodła więc skargę do Sądu. W odpowiedzi na skargę organ podnosił, że po otrzymaniu wezwania do usunięcia naruszenia prawa i podniesionymi zarzutami przez uchybienie obowiązkowi wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, w szczególności w zakresie braku udowodnienia występowania przesłanek, o których mowa w art. 32 ust. 3 pkt. 2 i 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, tj. nieudowodnienie, iż na skutek zatrzymywania się na wskazanych przystankach pojazdów należących do skarżącego dojdzie do dublowania się godzin zatrzymań różnych przewoźników, jak również, iż spowoduje to zagrożenie dla organizacji i bezpieczeństwa ruchu, Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta zwrócił się do Wydziału Inżynierii Miejskiej oraz Wydziału Transportu o zajęcie stanowiska w przedmiocie ponownego wniosku spółki o uzgodnienie zasad korzystania z przystanków oraz szczegółowe uzasadnienie dokonanej analizy. W sporządzonych ponownie opiniach Wydział Inżynierii Miejskiej zawiadomił [...] r. o pozytywnej opinii tegoż Wydziału w zakresie wniosku skarżącego dotyczącego przystanku nr [...] przy ul. W. i [...] przy ul. Z. z uwagi na oświadczenie przewoźnika, iż autobusy będą zatrzymywać się na tych przystankach raz dziennie. W przypadku pozostałych przystanków o numerach [...],[...],[...],[...],[...],[...] podtrzymał negatywne stanowisko zagrożenia bezpieczeństwa ruchu. W piśmie z dnia [...] r. Wydział Transportu podtrzymał negatywną ocenę w zakresie możliwości zatrzymywania się na przystankach nr [...], natomiast w odniesieniu do przystanku nr [...] wydał opinię pozytywną pod względem przepustowości

przystanku z uwagi na przeznaczenie tegoż przystanku dla "wysiadających".

W ocenie strony przeciwnej przedstawionej w odpowiedzi na skargę, z uwagi na zagrożenie dla organizacji lub bezpieczeństwa ruchu brak jest nadal podstaw do zatrzymywania się autobusów skarżącej spółki na przystankach nr: [...] i [...],[...],[...]. Natomiast z uwagi na ograniczenie przepustowości przystanków brak jest podstaw do pozytywnego dla spółki uzgodnienia zasad korzystania z przystanku o numerze [...]. Organ podniósł, że mając jednocześnie na uwadze interes indywidualny przewoźnika i po przeanalizowaniu jego zarzutów, pozytywnie odniósł się do możliwości zatrzymywania na pozostałych przystankach, objętych treścią skargi o nr [...],[...],[...].

Bezspornie strona skarżąca w wyniku ponownego rozpoznania sprawy z jej wniosku, związanego z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, nie otrzymała żadnego pisma organu dotyczącego potwierdzenia zasad korzystania z przystanków [...],[...],[...], jak też dotyczącego dalszej odmowy uzgodnienia z przystanków [...], [...],[...],[...],[...].

W ocenie Sądu już ta okoliczność przesądza, że zarzuty podniesione w skardze, które stanowią powielenie zarzutów wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa uzasadniają zasadność skargi i podniesione w niej zarzuty. Zaskarżona czynność w przedmiocie odmowy uzgodnienia zasad korzystania z przystanków nastąpiła z naruszeniem prawa. Skoro organ w oparciu o ponownie sporządzone opinie, które z 8 spornych przystanków pozytywnie oceniają możliwość uzgodnienia zasad korzystania z przystanków o nr [...],[...],[...], do których wcześniej wydano negatywną opinię, stwierdzając duże obciążenie liniami miejskimi i lokalizację w pasie ruchu przy niezmienionym stanie faktycznym, to uchybił w postępowaniu zakończonym zaskarżoną czynnością obowiązkowi wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, naruszył przepisy art.77§2 k.p.a., jak również art.32 ust.3 pkt.2 i 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym i przepisy prawa miejscowego, określone w uchwale Rady Miejskiej z [...]r. przez brak wydania potwierdzenia uzgodnienia zasad korzystania z przystanków [...],[...],[...],co do których pierwotnie odmówiono uzgodnienia. Stanowisko zawarte w odpowiedzi na skargę nie stanowi wydania potwierdzenia uzgodnienia, jak również odmowy uzgodnienia co do pozostałych wnioskowanych przystanków. Rozpatrując przedmiotową sprawę organ nie dokonał więc wyczerpującej i wszechstronnej oceny zebranego materiału dowodowego oraz rozważenia całokształtu okoliczności sprawy, w kontekście okoliczności podniesionych przez stronę skarżącą. Powyższe ustalenia winny znaleźć się uzasadnieniu zaskarżonej czynności, czego w rozpatrywanej sprawie brak. Zdaniem Sądu orzekającego wskazanych uchybień nie może sanować próba podania motywów rozstrzygnięcia w kontekście zastrzeżeń strony skarżącej w piśmie procesowym, jakim jest odpowiedź na skargę. Z istoty tego pisma wynika, że powinno ono zawierać stanowisko organu wobec zarzutów i wniosków skargi.

W aspekcie podniesionych wyżej uwag w ocenie Sądu należy podkreślić, że postępowanie uregulowane w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym toczy się wedle specyficznych zasad, jednak nie zwalnia to organu od przestrzegania ogólnych zasad wyrażonych w kodeksie postępowania administracyjnego, w szczególności dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i przeprowadzenia postępowania w sposób pogłębiający zaufanie do organów państwa (art. 7 i 8 kpa). Ponieważ uzgodnienie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych przedsiębiorcy z właścicielem lub zarządzającym tymi obiektami wprowadza dla użytkowników drogi konkretne obowiązki w zakresie i sposobie korzystania z niej, zwłaszcza dla uczestników ruchu lokalnego, postępowanie zmierzające do uzgodnienia zasad korzystania z konkretnych przystanków w proponowanym rozkładzie jazdy winno być przeprowadzone w taki sposób, aby dokonane uzgodnienia odpowiadały zamierzonym celom i były poprzedzone wszechstronną analizą wszystkich okoliczności zwłaszcza wtedy, gdy rozważeniu podlegają okoliczności ograniczenia przepustowości przystanków

komunikacyjnych, zagrożenia dla organizacji lub bezpieczeństwa ruchu. Zdaniem Sądu, takiej właśnie analizy zabrakło w przedmiotowej sprawie w piśmie z [...]r. co nie pozwala ocenić, czy odmowa uzgodnienia zasad korzystania z przystanków komunikacji miejskiej przedsiębiorcy – przewoźnikowi pozwoli na realne osiągnięcie zamierzonego przez organ celu, jakim jest eliminowanie niebezpieczeństwa dla uczestników ruchu drogowego oraz zagrożenia dla przepustowości przystanków, a to przesłanek kluczowych z punktu widzenia interesu publicznego.

Ponownie rozpoznając sprawę organ administracji uwzględni powyższe rozważania Sądu i zdecyduje, bez zbędnej zwłoki, o zasadności uzgodnienia zasad korzystania z przystanków w zaproponowanym przez stronę skarżącą rozkładzie jazdy. Mając powyższe na uwadze, na mocy art. 146 p.p.s.a. orzeczono jak w sentencji (punkt I). O kosztach Sąd orzekł zgodnie z art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a (punkt 2).