

I SA/Kr 1966/11 - Wyrok

Data orzeczenia	2012-01-25
Data wpływu	2011-11-28
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie
Sędziowie	Grażyna Firek Paweł Dąbek Piotr Głowacki /przewodniczący sprawozdawca/
Symbol z opisem	6110 Podatek od towarów i usług 6560
Hasła tematyczne	Podatek od towarów i usług
Skarżony organ	Minister Finansów
Treść wyniku	uchylono zaskarżoną interpretację
Powołane przepisy	Dz.U. 2011 nr 5 poz 13; art. 16 ust. 4; Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym

Sentencja

Sygn. akt I SA/Kr 1966/11 | | W Y R O K W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ Dnia 25 stycznia 2012 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, w składzie następującym:, Przewodniczący Sędzia: WSA Piotr Głowacki (spr.), Sędzia: WSA Paweł Dąbek, Sędzia: WSA Grażyna Firek, Protokolant: Aleksandra Osipowicz, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 25 stycznia 2012 r., sprawy ze skargi Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie, na interpretację indywidualną Ministra Finansów, z dnia 1 sierpnia 2011 r. Nr [...], w przedmiocie podatku od towarów i usług I. uchyla zaskarżoną interpretację indywidualną, II. określa, iż zaskarżona interpretacja nie może być wykonana do chwili uprawomocnienia się wyroku, III. zasądza od Ministra Finansów na rzecz strony skarżącej kwotę 440 zł (czterysta czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

We wniosku z dnia 22 kwietnia 2011r. Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie zwrócił się o udzielenie pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego w sprawie dotyczącej podatku od towarów i usług w zakresie opodatkowania tym podatkiem opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych..

We wniosku został przedstawiony następujący stan faktyczny:

Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu jest samodzielną jednostką organizacyjną Gminy Miejskiej. nie posiadającą osobowości prawnej, działającą jako wyodrębniona jednostka budżetowa. Na podstawie Uchwały nr XLVIII/594/08 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 lipca 2008r. nastąpiła reorganizacja jednostki budżetowej Krakowskiego Zarządu Komunalnego, która to od 1 października 2008r. otrzymała nazwę Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu. Wnioskodawca jest zarejestrowanym czynnym płatnikiem VAT dla podatku od towarów i usług oraz składa deklarację VAT-7 miesięcznie. Zgodnie ze statutem przedmiotem działalności podstawowej wnioskodawcy jest m.in. organizowanie i zarządzanie lokalnym transportem zbiorowym oraz transportem aglomeracyjnym. W imieniu wnioskodawcy sprzedaż biletów komunikacyjnych dokonywana jest przez Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w Krakowie, które równocześnie świadczy odpłatne usługi transportowe na rzecz Gminy Miejskiej Kraków.

Dnia 1 marca 2011r. weszła w życie ustawa z dnia 16 grudnia 2010r. o publicznym transporcie zbiorowym, której zapisy w art. 16 dają możliwość pobierania przez gminę opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych i dworców, których gmina jest właścicielem. W uchwale nr XI/98/II Rady Miasta Krakowa z dnia 30 marca 2011r. ustalono stawki opłat za korzystanie

przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców, których właścicielem albo zarządzającym jest Gmina.

Opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych lub dworców w całości przekazywane będą do Gminy. Gmina nie zawiera umów cywilnoprawnych z przewoźnikami - opłata za korzystanie z przystanków jest ustawowo nałożona na przewoźnika, co reguluje ustawa z dnia 16 grudnia 2010r. o publicznym transporcie zbiorowym. Wysokość opłat została zatwierdzona Uchwałą Nr XI/98/II Rady Miasta Krakowa z dnia 30 marca 2011r. w sprawie ustalenia stawki opłat za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Miejska. Opłata za korzystanie z przystanków komunikacyjnych i dworców jest opłatą należną Gminie, w której imieniu wnioskodawca opłatę pobiera. Wnioskodawca pobiera opłatę na podstawie ustawy z dnia 16 grudnia 2010r. o publicznym transporcie zbiorowym oraz Uchwały Nr XI/98/II Rady Miasta K. z dnia 30 marca 2011r. Wnioskodawca nie otrzymuje od Gminy wynagrodzenia za pobieranie w/w. opłat od przewoźnika. Pobierane opłaty przeznaczone będą na utrzymanie porządku i czystości infrastruktury przystankowej w Gminie.

W związku z powyższym zadano następujące pytanie:

Czy opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Kraków podlegają opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług?

Zdaniem wnioskodawcy korzystanie z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem albo zarządzającym jest Gmina ma charakter opłaty administracyjnej, która nie podlega opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług.

Interpretacją indywidualną z dnia 1 sierpnia 2011r. znak: [...] Minister Finansów, na podstawie art. 14b § 1 i § 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. Ordynacja podatkowa (t. j. Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.) uznał stanowisko przedstawione we wniosku za nieprawidłowe.

W uzasadnieniu organ wskazał, że przyjęcie w ustawie z dnia 11 marca 2004r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.) podziału na dostawę towaru oraz świadczenie usług oznacza w praktyce, że wolą ustawodawcy było określenie maksymalnie szeroko przedmiotu opodatkowania VAT - jeżeli nawet wykazane zostałyby w konkretnym przypadku, że nie występuje dostawa towarów to i tak z reguły należy opodatkować czynność kwalifikowaną wówczas jako świadczenie usług. Powoduje to, iż czynność polegająca na pobieraniu przez wnioskodawcę na podstawie uchwały Rady Miasta opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych jest co do zasady czynnością podlegającą regulacjom ustawy o podatku od towarów i usług.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ww. ustawy o VAT podatnikami są osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne, wykonujące samodzielnie działalność gospodarczą, o której mowa w ust. 2, bez względu na cel lub rezultat takiej działalności.

Działalność gospodarcza w rozumieniu art. 15 ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług obejmuje wszelką działalność producentów, handlowców lub usługodawców, w tym podmiotów pozyskujących zasoby naturalne oraz rolników, a także działalność osób wykonujących wolne zawody, również wówczas, gdy czynność została wykonana jednorazowo w okolicznościach wskazujących na zamiar wykonywania czynności w sposób częstotliwy. Działalność gospodarcza obejmuje również czynności polegające na wykorzystywaniu towarów lub wartości niematerialnych i prawnych w sposób ciągły dla celów zarobkowych.

W myśl art. 15 ust. 6 ww. ustawy nie uznaje się za podatnika organów władzy publicznej oraz urzędów obsługujących te organy w zakresie realizowanych zadań nałożonych odrębnymi przepisami prawa, dla realizacji których zostały one powołane, z wyłączeniem czynności wykonywanych na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych.

Ponadto w art. 13 ust. 1 pkt 12 obowiązującego od dnia 6 kwietnia 2011r. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 kwietnia 2011r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 73, poz. 392), przewiduje się zwolnienie od podatku czynności związanych z wykonywaniem zadań publicznych nałożonych odrębnymi przepisami, wykonywanych w imieniu własnym na własną odpowiedzialność przez jednostki samorządu terytorialnego, z wyłączeniem czynności wykonywanych na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych (poprzednio kwestie te regulował § 13 ust. 1 pkt 12 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2010r. - Dz. U. Nr 246, poz. 1694 ze zm.).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011r. Nr 5, poz. 13) publiczny transport zbiorowy, w zależności od obszaru działania lub zasięgu przewozów, jest organizowany przez: gminę, związek międzygminny, powiat, związek powiatów, województwo lub ministra właściwego do spraw transportu.

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym (art. 4 ust. 1 pkt 8) przewiduje różny status prawny podmiotów, które realizują zadania operatora publicznego transportu zbiorowego. W świetle tej regulacji może to być samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie.

W opisie stanu faktycznego wnioskodawca wskazał, że jest samodzielną jednostką organizacyjną Gminy Miejskiej, nie posiadającą osobowości prawnej, działającą jako wyodrębniona jednostka budżetowa. Zgodnie ze statutem przedmiotem działalności podstawowej wnioskodawcy jest m.in. organizowanie i zarządzanie lokalnym transportem zbiorowym oraz transportem aglomeracyjnym. W imieniu wnioskodawcy sprzedaż biletów komunikacyjnych dokonywana jest przez Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w K., które równocześnie świadczy odpłatne usługi transportowe na rzecz Gminy Miejskiej K. W uchwale Rady Miasta z dnia 30 marca 2011 r. ustalono stawki opłat za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków" komunikacyjnych lub dworców, których właścicielem albo zarządzającym jest Gmina Miejska. Opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych lub dworców w całości przekazywane będą do Gminy. Gmina nie zawiera umów cywilnoprawnych z przewoźnikami - opłata za korzystanie z przystanków jest ustawowo nałożona na przewoźnika co reguluje ustawa z dnia 16 grudnia 2010r. o publicznym transporcie zbiorowym. Wysokość opłat została zatwierdzona Uchwałą Nr XI/98/II Rady Miasta z dnia 30 marca 2011r. w sprawie ustalenia stawki opłat za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Miejska.

Opłata za korzystanie z przystanków komunikacyjnych i dworców jest opłatą należną Gminie, w której imieniu wnioskodawca opłatę pobiera.

Wnioskodawca pobiera opłatę na podstawie ustawy z 16 grudnia 2010r. o publicznym transporcie zbiorowym oraz Uchwały Nr XI/98/11 Rady Miasta z dnia 30 marca 2011r. Wnioskodawca nie otrzymuje od Gminy wynagrodzenia za pobieranie ww. opłat od przewoźnika. Pobierane opłaty przeznaczone będą na utrzymanie porządku i czystości infrastruktury przystankowej w Gminie Miejskiej.

W myśl art. 15 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 16 grudnia 2010 o publicznym transporcie

zbiorowym organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na zapewnieniu odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych oraz dworców.

Przepisy w/w. ustawy o publicznym transporcie zbiorowym wprowadzają pojęcie operatora publicznego transportu zbiorowego, przez którego w myśl art. 4 ust. 1 pkt 8 rozumie się samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorcę uprawnionego do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie.

W przypadku więc, gdy właściwa jednostka samorządowa ustanowi, w drodze uchwały wydanej na podstawie art. 16 ust. 4, opłatę za korzystanie z przystanków, jednym z warunków korzystania z tych obiektów określonych uchwałą wydaną na podstawie art. 15 ust. 2, powinien być obowiązek ponoszenia przez podmioty świadczące usługi przewozowe tej opłaty w wysokości wynikającej z pomnożenia opłaty przez liczbę zatrzymań wynikającą z rozkładu jazdy.

Dokumentem potwierdzającym uzgodnienie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców z konkretnymi podmiotami świadczącymi usługi przewozowe, w którym są również uregulowane kwestie dotyczące ponoszenia przez te podmioty opłaty za korzystanie z przystanków i dworców (w przypadku podjęcia przez jednostkę samorządu terytorialnego uchwały o pobieraniu tej opłaty), może być umowa cywilnoprawna, np. w formie zgody na korzystanie z przystanków.

W ocenie organu w przedmiotowej sprawie mamy więc do czynienia z odpłatnym świadczeniem usług, podlegającym opodatkowaniu na ogólnych zasadach określonych w w/w. przepisach ustawy o podatku od towarów i usług:

Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o VAT w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2011r. do dnia 31 marca 2011r., podstawą opodatkowania jest obrót, z zastrzeżeniem ust. 2-21, art. 30-32, art. 119 oraz art. 120 ust. 4 i 5. Obrotem jest kwota należna z tytułu sprzedaży, pomniejszona o kwotę należnego podatku. Kwota należna obejmuje całość świadczenia należnego od nabywcy. Obrót zwiększa się o otrzymane dotacje, subwencje i inne dopłaty o podobnym charakterze mające bezpośredni wpływ na cenę (kwotę należną) towarów dostarczanych lub usług świadczonych przez podatnika, pomniejszone o kwotę należnego podatku.

Stosownie do art. 29 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług, w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 kwietnia 2011r., podstawą opodatkowania podatkiem od towarów i usług jest obrót, przez który rozumie się kwotę należną z tytułu sprzedaży, pomniejszoną o kwotę należnego podatku. Kwota należna obejmuje całość świadczenia należnego od nabywcy lub osoby trzeciej. Świadczenie w/w. usług podlega opodatkowaniu 23% stawką podatku VAT, o której mowa w art. 41 ust. 1 w związku z art. 146a pkt 1 ustawy o podatku od towarów i usług.

Pismem z dnia 17 sierpnia 2011r. wnioskodawca wezwał organ do usunięcia naruszenia prawa.

Organ podatkowy pismem z dnia 15 września 2011r. udzielił odpowiedzi na w/w wezwanie, stwierdzając brak podstaw do zmiany interpretacji indywidualnej.

Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie złożył skargę na powyższą

interpretację do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, zarzucając naruszenie przepisów postępowania tj. art. 121 § 1 Ordynacji podatkowej poprzez brak w interpretacji przepisów prawa podatkowego uzasadnienia prawnego negatywnej oceny stanowiska skarżącego. W ocenie skarżącego organ ograniczył się do wskazania przepisów prawa - treści art. 5 ust. 1 pkt. 1, art. 7, art. 8 ust. 1, art. 15 ust. 1, 2, 6 ustawy z dnia 11 marca 20004 r. o podatku od towarów i usług, § 13 ust. 1 pkt. 12 obowiązującego do dnia 6 kwietnia 2011 r. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 kwietnia 2011 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 73, poz. 392), jak również przepisów art. 4 ust. 1 pkt. 8, art. 7 ust. 1, art. 15 ust. 1 pkt. 3 lit. a), 16 ust. 1, 2, 4, 5, 7 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13). Uzasadnienie prawne zajętego stanowiska ogranicza się do dwóch zdań - na stronie 3 interpretacji, w których organ zupełnie pominął zagadnienie (wskazywane przez skarżącego we wniosku), iż pobieranie opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych wchodzi w zakres władztwa publicznego wykonywanego przez organ władzy publicznej. Uznanie, że opłata za korzystanie z przystanków komunikacyjnych jest świadczeniem o charakterze publicznoprawnym, czyli ma charakter daniny publicznej, wyklucza opodatkowanie tych czynności podatkiem od towarów i usług. Zajęte przez organ stanowisko w ocenie skarżącego narusza również przepisy prawa materialnego tj. art. 15 ust. 6 ustawy o z dnia 11 marca 20004 r. o podatku od towarów i usług, poprzez jego niezastosowanie. Przepis ten nie uznaje się za podatnika organów władzy publicznej oraz urzędów obsługujących te organy w zakresie realizowanych zadań nałożonych odrębnymi przepisami prawa, dla realizacji których zostały one powołane, z wyłączeniem czynności wykonywanych na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych. Skarżący wskazał także na regulacje wspólnotowe, które jego zdaniem w podobny sposób regulują tę materię tj. art. 4 ust. 5 Szóstej Dyrektywy Rady z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych - wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku (77/388/EWG), a także art. 13 ust. 1 Dyrektywy 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 347 z 11 grudnia 2006 r.), która zastąpiła VI Dyrektywę.

W oparciu o powyższe skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonej interpretacji i zasądzenie kosztów postępowania.

W odpowiedzi na skargi organ wniósł o ich oddalenie, podtrzymując swoje dotychczasowe stanowisko.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Sąd administracyjny w ramach kontroli działalności administracji publicznej, przewidzianej w art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r.- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U Nr 153, poz. 1270 z późn. zm. - oznaczanej dalej jako p.p.s.a.), uprawniony jest do badania czy przy wydaniu zaskarżonego aktu nie doszło do naruszenia przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania, nie będąc przy tym związany granicami skargi (art. 134 p.p.s.a.). Orzekanie - w myśl art. 135 p.p.s.a. - następuje w granicach sprawy będącej przedmiotem kontrolowanego postępowania administracyjnego, w której został wydany zaskarżony akt lub podjęta została czynność i odbywa się z uwzględnieniem wówczas obowiązujących przepisów prawa. Zgodnie z art. 146 § 1 p.p.s.a. Sąd uwzględniając skargę na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 i 4a, uchyla ten akt lub interpretację, albo stwierdza bezskuteczność czynności. W wypadku zaś nieuwzględnienia skargi, sąd w myśl art. 151 p.p.s.a. skargę oddala.

Skarga jest uzasadniona. Istota stanowiska organu podatkowego sprowadza się do konkluzji, iż czynności dokonywane przez wnioskodawcę, polegające na umożliwieniu przewoźnikom

korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców , za co pobierane są opłaty , o których mowa w art. 16 ust 4 ustawy o publicznym transporcie drogowym , spełniają przesłanki uznania tych czynności za odpłatne świadczenie usług , gdyż do ponoszenia opłat zobowiązany będzie korzystający z przystanków komunikacyjnych w wysokości ustalonej uchwałą rady miejskiej. Co znamienne - konkluzja ta zdaje się wynikać z przyjętego przez organ założenia , że wolą ustawodawcy było określenie maksymalnie szeroko przedmiotu opodatkowania VAT - jeżeli nawet wykazane zostałyby w konkretnym przypadku , iż nie występuje dostawa towarów , to i tak z reguły należy opodatkować czynność kwalifikowaną jako świadczenie usług. Akcentując powyższe podzielić należy zarzut skargi , iż brak jest uzasadnienia prawnego dla zajętego stanowiska w wydanej interpretacji podatkowej. Organ pominął bowiem zagadnienie (wskazywane przez wnioskodawcę we wniosku o wydanie interpretacji podatkowej), że pobieranie opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych wchodzi w zakres władztwa publicznego wykonywanego przez organ władzy publicznej. Uznanie , że opłata za korzystanie z przystanków komunikacyjnych jest świadczeniem o charakterze publicznoprawnym, czyli ma charakter daniny publicznej, wyklucza opodatkowanie tych czynności podatkiem od towarów i usług.

Dokonana interpretacja narusza także przepisy prawa materialnego , a to art. 15 ust 6 ustawy o z dnia 11 marca 20004 r. o podatku od towarów i usług , poprzez jego niezastosowanie. Wedle jego brzmienia podatnikami są osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne, wykonujące samodzielnie działalność gospodarczą, o której mowa w ust. 2, bez względu na cel lub rezultat takiej działalności. Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy podatku od towarów i usług działalność gospodarcza obejmuje wszelką działalność producentów, handlowców lub usługodawców, w tym podmiotów pozyskujących zasoby naturalne oraz rolników, a także działalność osób wykonujących wolne zawody, również wówczas, gdy czynność została wykonana jednorazowo w okolicznościach wskazujących na zamiar wykonywania czynności w sposób częstotliwy. W myśl art. 15 ust. 1 ustawy o VAT, nie uznaje się za podatnika organów władzy publicznej oraz urzędów obsługujących te organy w zakresie realizowanych zadań nałożonych odrębnymi przepisami prawa, dla realizacji których zostały one powołane, z wyłączeniem czynności wykonywanych na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych. Regulacje wspólnotowe w podobny sposób regulują tę materię.

Wyłączenie organów władzy publicznej oraz urzędów obsługujących te organy z kategorii podatników, o którym mowa we wskazanych przepisach ma charakter wyłączenia podmiotowo-przedmiotowego. Ustawa o podatku od towarów i usług nie definiuje pojęcia organu władzy publicznej jak i urzędów obsługujących te organy odwołując się jedynie do odrębnych przepisów nakładających obowiązek realizacji zadań o charakterze publicznym na te organy. Jak słusznie zauważa skarżący Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r. sygn. akt SK 18/00 pojęciem "władzy publicznej" w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, póź. 483) obejmuje wszystkie władze w sensie konstytucyjnym - ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską. Z kolei w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 maja 2011 r. (I FSK 761/09) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał , które podmioty mogą zostać uznane za organy władzy publicznej: "w Konstytucji RP termin "organ władzy publicznej" można odnaleźć w art. 7, 163, 228, 238 oraz 239. Poza tym nie można zapominać, że ustrojodawca posługuje się również pojęciem szeroko rozumianego "władztwa publicznego". Jednakże wyrażen tych nigdzie nie definiuje. (...) choć Konstytucja nie zawiera wprost definicji organu władzy publicznej, to jednak z jej treści da się wywieść, że jednostki samorządu terytorialnego takie władztwo sprawują. W art. 16 ust. 2 Konstytucji ustrojodawca wskazał bowiem, że "samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność". Z kolei w art. 163 Konstytucji wskazano, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez

Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Powyższe wprost dowodzi, że ustrojodawca powierzył samorządowi terytorialnemu wykonywanie zadań administracji publicznej niezastrzeżonych do kompetencji innych organów władzy państwowej. W działaniach tych organy samorządu mogą korzystać ze środków prawnych o charakterze władczym, właściwych władzy państwowej (por. W.Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Zakamycze, 2002). Nie można się przy tym zgodzić (...), że tylko organy wymienione w art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji są organami władzy publicznej. Wskazany przez organ przepis w sposób ogólny określa zasady na jakich opiera się ustrój Polski. W poglądach doktryny słusznie zauważa się, że przepis art. 10 Konstytucji odnosi się tylko do głównych, a nie wszystkich funkcji państwowych i do głównych, a nie wszystkich grup organów państwowych. Inne funkcje państwa i związane z nimi inne organy państwowe nie są już tak wyeksponowane i znajdują się już w dalszych partiach konstytucyjnych lub też nawet w ogóle poza zakresem Konstytucji (np. prokuratura). Charakter przepisów konstytucyjnych zamieszczonych w I rozdziale Konstytucji sprawił, że przepis ten nie jest kompletny w wyliczeniu wszystkich, nawet konstytucyjnych organów władzy wykonawczej. Z pewnością takim organem jest również Prezes Rady Ministrów, ministrowie (których część Konstytucja nawet imiennie określa) i zrównani z nimi przewodniczący komitetów, wojewodowie i cały szereg dalszych organów zakotwiczonych już w ustawie, (por. P.Sarnecki, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów, Zakamycze, 2000; por. P.Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Liber, Warszawa 2000, s. 22). Zasada podziału władzy określona w art. 10 Konstytucji, choć nie odnosi się do samorządu terytorialnego, to nie pozbawia go możliwości wykonywanych w ramach ustaw władztwa publicznego. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny - traktowanie zadania publicznego wyznaczonego przez ustawodawcę jako adresowanego wyłącznie do administracji rządowej byłoby wyrazem nie mającej oparcia w prawie pozytywnym tendencji do przeciwstawiania gminy państwu (wyrok TK z dnia 28 czerwca 1994 r., K 14/93)." Wedle art. 7 ust. 1 pkt. 1 ustawy o z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z" 201 1 r. Nr 5, póź. 13) organizatorem publicznego transportu zbiorowego, zwanym dalej "organizatorem", właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów, jest gmina na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich a także gmina, której powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między gminami - na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, na obszarze gmin, które zawarły porozumienie. Z kolei art. 7 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym stanowi, że określone w ustawie zadania organizatora, o którym mowa w ust. 1 pkt 1-5, wykonuje, w przypadku gminy - wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

W tym kontekście przywołać należy tu brzmienie art. 8, 15 ust 1 pkt 3 i 6 oraz art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. W świetle powołanych przepisów organizowanie transportu publicznego na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich oraz na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, na obszarze gmin, które zawarły porozumienie należy do publicznych zadań gminy. Ponadto zgodnie z art. 7 ust 1 ustawy o samorządzie gminnym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy lokalnego transportu zbiorowego.

Wzajemne funkcjonalne powiązanie powyższych przepisów pozwala na uznanie, że gmina, w zakresie w jakim realizuje swoje zadania z zakresu władzy publicznej, będzie spełniała obie przesłanki w art. 15 ust 6 ustawy o VAT. Niewątpliwie ustalanie i pobieranie opłat (a więc danin publicznych) za korzystanie z przestanków komunikacyjnych jest formą sprawowania władztwa publicznego. Słusznie także strona skarżąca zauważa podobieństwo, a wręcz analogię przedstawianej problematyki z problematyką opłat za parkowanie, szczególnie w kontekście uznania ich za dochody i daniny publiczne.

Oplata za korzystanie z przystanków jest pobierana w związku z konkretnym, wskazanym w art. 17 ust. 1 celem ; gmina nie ma więc swobody wydatkowania dochodów uzyskanych z opłat za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców, których właścicielem albo zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego. Środki te mogą być wydatkowane wyłącznie na cele wskazane w ustawie o publicznym transporcie drogowym , co przemawia za stanowiskiem, iż opłata za korzystanie z przystanków jest daniną publiczną.

Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu na mocy uchwały nr XLVIII/594/08 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie reorganizacji jednostki budżetowej Krakowski Zarząd Komunalny w Krakowie, zmiany jej nazwy i nadania statutu oraz upoważnienia Dyrektora Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej wykonuje zadania z zakresu organizowania i zarządzania lokalnym transportem zbiorowym oraz transportem aglomeracyjnym, za wyjątkiem wydawania licencji na wykonywanie transportu drogowego. Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu, któremu powierzono kompetencję organizatora transportu publicznego przy wykonywaniu tych czynności działa na odmiennych zasadach niż podmioty prywatne. Pobiera należność o charakterze daniny publicznej, ustalaną w sposób określony w ustawie, zaś dochód uzyskany z poboru opłat za korzystanie z przystanków w całości służy celom publicznym. Tak więc opłata za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców, których właścicielem albo zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, będąc dochodem publicznym (art. 16 ust. 7 ustawy o publicznym transporcie drogowym), jest świadczeniem o charakterze publicznoprawnym i ma charakter daniny publicznej. Zatem pobieranie opłat za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców podlega szczególnemu unormowaniu, są to czynności administracyjne prawa publicznego i działania wykonywane w interesie publicznym, zaś Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w zakresie w jakim realizuje ona funkcje Prezydenta Miasta Krakowa stanowi organ władzy publicznej w rozumieniu w art. 15 ust. 6 ustawy o z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, póź. 535 z późn. zm.). publicznych). Stąd też wnioskodawca, który wykonuje te czynności jako organ władzy publicznej, nie może być uznany za podatnika podatku od towarów i usług. Opłata za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców, których właścicielem albo zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego pobierana przez wnioskodawcę nie podlega zatem przepisom ustawy o podatku od towarów i usług. Przy ponownym rozpoznaniu sprawy rzeczą organów podatkowych będzie uwzględnienie przedstawionej wyżej wykładni i przez jej pryzmat dokonanie oceny wniosku o interpretację.

Kierując się przedstawionymi motywami orzeczono jak w sentencji wyroku na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c i art. 152 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.) , o kosztach rozstrzygając w oparciu o art. 200 i 205 tejsze ustawy.

II OSK 1372/07 - Wyrok NSA

Data orzeczenia	2008-11-14	<i>orzeczenie prawomocne</i>
Data wpływu	2007-08-27	
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny	
Sędziowie	Andrzej Gliniecki /przewodniczący sprawozdawca/ Andrzej Jurkiewicz Izabela Ostrowska	
Symbol z opisem	6136 Ochrona przyrody	
Hasła tematyczne	Ochrona środowiska	
Sygn. powiązane	II SA/Łd 197/07 - Wyrok WSA w Łodzi z 2007-05-28	
Skarżony organ	Samorządowe Kolegium Odwoławcze	
Treść wyniku	Uchyłono zaskarżony wyrok i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny	
Powołane przepisy	Dz.U. 2001 nr 62 poz 627 art. 115a <i>Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.</i>	

SENTENCJA

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: sędzia NSA Andrzej Gliniecki /spr./ Sędziowie sędzia NSA Andrzej Jurkiewicz sędzia del. WSA Izabela Ostrowska Protokolant Marcin Rączka po rozpoznaniu w dniu 14 listopada 2008 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ł. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 28 maja 2007 r., sygn. akt II SA/Łd 197/07 w sprawie ze skargi [...] Sp. z o.o. z siedzibą w C. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ł. z dnia [...], nr [...] w przedmiocie ustalenia dopuszczalnego poziomu hałasu oraz nałożenia obowiązku 1. uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Łodzi 2. zasądza od Spółki z o.o. [...] na rzecz Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ł. kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 28 maja 2007 r. sygn. akt II SA/Łd 197/07 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi uchylił zaskarżoną przez Spółkę z o.o. "[...]" decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi z dnia [...] listopada 2006 r., zn. [...] oraz poprzedzającą ją decyzję nr [...] Starosty Powiatowego w Pabianicach z dnia [...] września 2006 r. Wyrok ten zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy:

Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Łodzi poinformował Starostę Pabianickiego o przeprowadzonej kontroli, w trakcie której ujawniono, że w związku z działalnością Spółki "[...]" przekroczone są dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku określone rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 29 lipca 2004 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. z 2004 r. Nr 178, poz. 1841). W związku z tym Starosta Pabianicki wszczął postępowanie, zakończone wydaniem decyzji nr [...] z dnia [...] września 2006 r. ustalającą dla Spółki "[...]" dopuszczalny poziom hałasu w środowisku (dopuszczalny równoważny poziom hałasu wyrażony równoważnym poziomem dźwięku A dla pory dnia: 55 dB i dla nocy: 45 dB) oraz zobowiązał do podjęcia działań mających na celu ograniczenie hałasu emitowanego do środowiska. Decyzja została wydana na podstawie art. 115a oraz art. 362 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2006 r. Nr 129, poz. 902). W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że w sąsiedztwie zakładu znajdują się tereny

zabudowy przemysłowej z tymczasową zabudową mieszkaniową, tereny produkcyjno-usługowe z dopuszczeniem funkcji mieszkaniowej oraz tereny zabudowy zagrodowej związane z prowadzeniem gospodarstwa ogrodniczego i tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Tereny te podlegają ochronie akustycznej, a emitowany w wyniku działalności Spółki hałas przekracza dopuszczalne normy, co wykazała kontrola. Organ stwierdził, że na klimat akustyczny ma wpływ sąsiedztwo drogi i linii kolejowej, niemniej jednak głównym źródłem hałasu są agregaty chłodnicze i sprężarki używane przez Spółkę. Od powyższej decyzji Spółka "[...]" wniosła odwołanie.

Po rozpatrzeniu odwołania, w którym Spółka "[...]" podniosła, że w pobliżu zakładu znajduje się linia kolejowa i droga krajowa, które są odpowiedzialne za zwiększenie natężenia hałasu, w związku z czym dopuszczalny poziom hałasu powinien być ustalony na poziomie 60dB w porze dziennej i 50 dB w porze nocnej, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi decyzją z dnia [...] listopada 2006 r. utrzymało w mocy decyzję organu I instancji. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, iż dopuszczalny poziom emisji hałasu musi być ustalany przy uwzględnieniu wskaźników przewidzianych w ww. rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 29 lipca 2004 r. i nie może być on ustalony na poziomie 60 dB i 50 dB, które to wartości dotyczą dopuszczalnego poziomu emisji hałasu przez inne źródła (drogi i linie kolejowe), których sprawa ta nie dotyczy.

W skardze do sądu administracyjnego na powyższą decyzję Spółka z o.o. "[...]" zarzuciła naruszenie art. 7 i 9 k.p.a. poprzez błędne ustalenie stanu faktycznego i pominięcie słusznego interesu strony, naruszenie art. 10 k.p.a. przez niezapewnienie stronie czynnego udziału w sprawie, a w konsekwencji naruszenie art. 81 k.p.a., ustalenie dopuszczalnego poziomu hałasu w sposób nieprawidłowy z naruszeniem art. 114 ust. 2 Prawa ochrony środowiska, błędne dokonanie ustaleń faktycznych, polegające na przyjęciu zaniżonego poziomu emisji hałasu. W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi wniosło o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi uchylając wyrokiem z dnia 28 maja 2007 r. decyzje organów obu instancji stwierdził naruszenie art. 7, 8, 9, 10, art. 77 § 1 i art. 81 k.p.a. W uzasadnieniu wyroku Sąd podkreślił, iż organ wszczął postępowanie zawiadomieniem z dnia 19 lipca 2006 r., natomiast dowód w postaci badania poziomu emisji hałasu i raport, który stanowił podstawę wydania decyzji został przeprowadzony przed wszczęciem postępowania (badanie emisji hałasu zostało przeprowadzone w dniu 19 czerwca i w nocy 20 czerwca 2006 r., zaś raport sporządzony w dniu 28 czerwca 2006 r.). Zdaniem Sądu dowód w postaci pomiaru hałasu mógł zostać przeprowadzony dopiero po wszczęciu postępowania i zawiadomieniu stron o terminie i miejscu jego przeprowadzenia. Ponadto z akt sprawy nie wynika, aby organ doręczył stronie odpisy protokołu z badania hałasu i raportu, co uniemożliwiło ustosunkowanie się do zebranego materiału dowodowego. Organ nie mógł zatem przyjąć za udowodnioną emisję hałasu na wskazanym poziomie, tym bardziej że strona kwestionowała wyniki badań, podnosząc, iż badania nie uwzględniały hałasu emitowanego przez linię kolejową oraz drogę. Zdaniem Sądu uchybienia w postępowaniu, w tym niezapewnienie stronie czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym skutkowało koniecznością uchylenia podjętych przez organy decyzji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ oraz art. 135 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi zarzuciło naruszenie prawa materialnego – art. 115a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 129, poz. 902 ze zm.) w związku z art. 9 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287 ze zm.) przez jego

niezastosowanie skutkujące pominięciem przez Sąd faktu, że pomiary hałasu, dokonane w toku kontroli prowadzonej przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, bezsprzecznie mogły stanowić dowód we wszczętym następnie przez Starostę Pabianickiego postępowaniu administracyjnym zmierzającym do wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu w środowisku. Ponadto zarzucono naruszenie przepisów postępowania w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

- art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) zwanej dalej p.p.s.a., w związku z art. 7 k.p.a. poprzez jego zastosowanie wynikające z przyjęcia wadliwego założenia, że organy naruszyły zasadę praworządności i prawdy obiektywnej uznając za udowodniony fakt przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu na podstawie wyników pomiarów dokonanych przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Łodzi,
- art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a. w związku z art. 8 k.p.a. poprzez jego wadliwe zastosowanie wynikające z przyjęcia wadliwego założenia, że organy naruszyły zasadę pogłębiania zaufania, mimo że Sąd nie wskazał, na czym to naruszenie miałoby polegać, a tym samym nie wykazał, że ewentualne uchybienie miało wpływ na wynik sprawy,
- art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a. w związku z art. 9 k.p.a. poprzez jego zastosowanie wynikające z wadliwego założenia, że organy naruszyły zasadę udzielania informacji faktycznej i prawnej, mimo że Sąd nie wskazał, na czym to naruszenie miałoby polegać, a tym samym nie wykazał, że ewentualne uchybienie miało wpływ na wynik sprawy,
- art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a. w związku z art. 10 i 81 k.p.a. poprzez jego zastosowanie wynikające z wadliwego założenia, że strona nie miała możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym, podczas gdy prawo to zostało zapewnione zarówno w toku kontroli, jak i w toku postępowania i przez wadliwe przyjęcie, że pomiary hałasu powinny być przeprowadzone w toku jurysdykcyjnego postępowania wszczętego przez Starostę Pabianickiego, podczas gdy kontrola Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska poprzedza postępowanie administracyjne, a wyniki pomiaru hałasu stanowią dowód w sprawie bez konieczności jego ponawiania,
- art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a. w związku z art. 77 § 1 k.p.a. poprzez jego zastosowanie wynikające z błędnego przekonania, że materiał dowodowy nie został zebrany w sposób wyczerpujący,
- art. 141 § 4 p.p.s.a. poprzez brak dostatecznego wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia, art. 134 § 1 p.p.s.a. poprzez brak oceny zaskarżonego aktu ze wszystkimi przepisami wchodzącymi w grę w danej sprawie, gdyż Sąd ograniczył się do kontroli decyzji pod względem prawa procesowego, pomijając prawo materialne. W związku z tym wniesiono o uchylenie wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Łodzi i zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pełnomocnik Spółki "[...]" poparł argumentację wskazaną w uzasadnieniu wyroku i wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 15 § 1 pkt 1 w związku z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje

środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych w granicach ich zaskarżenia, a z urzędu bierze pod rozwagę jedynie okoliczności nieważności postępowania wymienione w § 2 art. 183 p.p.s.a.

W rozpoznawanej sprawie nie dostrzeżono okoliczności mogących wskazać na nieważność postępowania.

Skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy.

Zaskarżony wyrok został oparty na przepisie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ oraz art. 135 p.p.s.a., co było następstwem przyjęcia przez Sąd, iż organy wydające decyzje w tej sprawie naruszyły szereg przepisów postępowania administracyjnego (art. 7, 8, 9, 10, art. 77 § 1, art. 81 k.p.a.), co miało "wpływ na prawidłowe rozstrzygnięcie sprawy". W związku z czym Sąd odstąpił od przeprowadzenia kontroli zaskarżonej decyzji pod kątem ewentualnych naruszeń przepisów prawa materialnego, co będzie możliwe "dopiero po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego" z uwzględnieniem uwag Sądu w tym zakresie.

Z takim rozstrzygnięciem Sądu w tej sprawie nie można się zgodzić, bowiem Sąd nie wykazał w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że zostały przez organy prowadzące postępowanie administracyjne rzeczywiście naruszone wszystkie powyżej wymienione przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, a ponadto aby te naruszenia mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy, co jest wymagane przy uchyleniu decyzji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a.

Zaskarżone rozstrzygnięcie Sądu, oparte wyłącznie na kontroli przepisów postępowania, można by zaakceptować gdyby rzeczywiście Sąd wykazał, że przepisy postępowania zostały naruszone w sposób rażący, co wymaga ponownego przeprowadzenia postępowania administracyjnego, gdyż naruszenie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Zgodnie z art. 133 § 1 p.p.s.a. sąd wydaje wyrok na podstawie akt sprawy, co obliuguje Sąd do kontroli konkretnego aktu, a nie do abstrakcyjnych rozważań na tle wybranych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, które nie mogą być interpretowane w oderwaniu od konkretnej sprawy regulowanej przepisami prawa materialnego. Nie można dokonywać sądowej kontroli decyzji administracyjnej w oderwaniu od materialnych podstaw wydania tej decyzji, wyłącznie w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Tymczasem w omawianej sprawie Sąd ani razu w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku nie odniósł się do art. 115a i art. 362 ust. 1 i 2 Prawa ochrony środowiska, które to przepisy stanowiły podstawę wydania decyzji. Mało tego można zasadnie przyjąć, że Sąd nie wziął w ogóle pod uwagę brzmienia tych przepisów, skoro główny zarzut Sądu sprowadza się do tego, że przed wszczęciem postępowania administracyjnego organy przeprowadziły dowód w postaci pomiaru hałasu, czym został naruszony przepis art. 79 k.p.a. i inne przepisy postępowania wymienione wcześniej.

Taką ocenę Sądu można jedynie tłumaczyć brakiem znajomości, czy też właściwego rozumienia przepisu art. 115a Prawa ochrony środowiska, który stanowi niewątpliwie pewne odstępstwo od przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i przewiduje możliwość wydania przez organ ochrony środowiska decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu na podstawie pomiarów dokonanych przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Nie jest to jedyny przypadek, kiedy przepisy szczególne wprowadzają rozwiązania odmienne od regulacji kodeksowych, które mają charakter ogólny, uniwersalny i nie mogą być stosowane automatycznie, wprost w każdym przypadku.

W związku z powyższym zarzut skargi kasacyjnej naruszenia art. 115a Prawa ochrony środowiska jest całkowicie uzasadniony. Poza tym, Sąd w swoich rozważaniach w ogóle nie wziął pod uwagę innych przepisów, które miały tu zastosowanie, a które powinien Sąd uwzględnić z urzędu (art. 134 § 1 p.p.s.a.), na co trafnie zwraca się uwagę w skardze kasacyjnej. W szczególności tu chodzi o przepisy ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287), które dają szczególne kompetencje kontrolne wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska oraz ustawę z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807), w której rozdział 5 jest poświęcony kontroli.

Powyższe prowadzi do wniosku, iż trafne są też zarzuty skargi kasacyjnej wskazujące na naruszenie przepisów art. 134 § 1 i art. 141 § 4 p.p.s.a.

Sąd nie zauważył też pewnej specyfiki przepisów Prawa ochrony środowiska, które z racji tej w wielu punktach różnią się od regulacji kodeksowych i większość postępowań z ochrony środowiska wszczynanych jest z urzędu (art. 115a ust. 5) w oparciu o wyniki kontroli dokonanej przez upoważnione organy. Do czynności kontrolnych zaś nie mają zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego tak, jak to przyjął Sąd w zaskarżonym wyroku.

Poza tym nie można skutecznie zarzucać zaskarżonej decyzji naruszenia przepisów art. 7, 8, 9, 10, art. 77 § 1 i art. 81 k.p.a. bez rozgraniczenia etapów postępowania kontrolnego i postępowania administracyjnego (jurysdykcyjnego) i w oderwaniu od akt sprawy, które świadczą o braku podstaw do formułowania takich zarzutów.

W związku z powyższym należy wskazać na następujące okoliczności, znajdujące odzwierciedlenie w aktach sprawy.

Protokół z kontroli nr 91, przeprowadzonej przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Łodzi w dniach 19, 20 i 29 czerwca 2006 r. został podpisany przez przedstawiciela Spółki "[...]" bez uwag, jeden egzemplarz tego protokołu przekazano kontrolowanemu podmiotowi.

Raport badań nr 139/06 sporządzony 28 czerwca 2006 r. został pismem z dnia 10 lipca 2006 r. (k. 1) przesłany do Spółki "[...]" i do Starostwa Powiatowego w Pabianicach z prośbą o wszczęcie postępowania w celu wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu.

Starosta Pabianicki pismem z dnia 19 lipca 2006 r. (k. 2) zawiadomił Spółkę z o.o. "[...]" o wszczęciu postępowania administracyjnego.

Pismem z dnia 25 lipca 2006 r. skierowanym do Starostwa w Pabianicach pełnomocnik Spółki z o.o. "[...]" zgłosił swój udział w sprawie i przesłał stosowne pełnomocnictwo. Następnie pismem dnia 28 lipca 2006 r. zgłosił wnioski w zakresie ustalenia dopuszczalnego poziomu emisji hałasu.

Pismem z dnia 4 sierpnia 2006 r. skierowanym do Starostwa Powiatu w Pabianicach Spółka z o.o. "[...]" poinformowała organ, jakie zamierza podjąć działania w celu ograniczenia emitowanego hałasu przez urządzenia zakładu.

Pismem z dnia 8 sierpnia 2006 r. skierowanym do Urzędu Gminy w Dobroniu (przesłanym do wiadomości pełnomocnika Spółki "[...]") Starostwa Pabianicki wystąpił o informację o przeznaczeniu w planie zagospodarowania przestrzennego terenu zajmowanego przez Spółkę "[...]" oraz działek sąsiednich.

Następnie decyzje organu I i II instancji wraz z pouczeniem o służących środkach odwoławczych oraz pismo przesyłające odwołanie strony od decyzji z dnia [...] września 2006 r., zostały przesłane i doręczone pełnomocnikowi Spółki "[...]".

Powyżej przedstawione działania organów, udokumentowane w aktach sprawy, chyba najlepiej świadczą, że nie zostały naruszone przepisy postępowania, które wskazał Sąd w zaskarżonym wyroku.

Jedynie co można zauważyć, że organ nie zawiadomił pełnomocnika Spółki "[...]", przed wydaniem decyzji o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Jednak nie ma przesłanek do tego, aby w tym przypadku to naruszenie przepisu art. 10 § 1 k.p.a. mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a.).

W związku z powyższym zarzuty skargi kasacyjnej wskazujące na naruszenie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a. w związku z art. 7, 8, 9, 10, art. 77 § 1 i art. 81 k.p.a. należy także uznać za w pełni usprawiedliwione, co nie powinno skutkować uchyleniem zaskarżonej decyzji oraz decyzji ją poprzedzającej.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 185 § 1 oraz art. 203 pkt 2 p.p.s.a. orzekł, jak w sentencji.