

I SA/Bd 787/12 - Wyrok

Data orzeczenia	2012-11-05
Data wpływu	2012-08-30
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
Sędziowie	Ewa Krupnik-Świetlicka Halina Adamczewska-Wasilewicz /przewodniczący sprawozdawca/ Urszula Wiśniewska
Symbol z opisem	6537 Egzekucja należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 ust. 3 ustawy o f
Hasła tematyczne	Egzekucyjne postępowanie
Skarżony organ	Samorządowe Kolegium Odwoławcze
Treść wyniku	uchylono zaskarżone postanowienie
Powołane przepisy	Dz.U. 2007 nr 315 poz 1; art.8 ust. 3; Rozporządzenie (WE) NR 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 Dz.U. 2011 nr 5 poz 13; art. 16 ust. 4 i 5, art. 79 ust. 4; Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w składzie następującym: Przewodniczący: sędzia WSA Halina Adamczewska-Wasilewicz (spr.) Sędziowie: sędzia WSA Ewa Krupnik-Świetlicka sędzia WSA Urszula Wiśniewska Protokolant: asystent sędziego Katarzyna Chowańska po rozpoznaniu w Wydziale I na rozprawie w dniu 23 października 2012 r. sprawy ze skargi V. T. sp. z o.o. w T. na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w T. z dnia [...] nr [...] w przedmiocie zarzutów w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego 1) uchyla zaskarżone postanowienie 2) określa, że zaskarżone postanowienie nie może być wykonane w całości 3) zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w T. na rzecz V. T. sp. z o.o. w T. kwotę 100 zł (słownie: sto złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania

Uzasadnienie

I SA/Bd 787/12

UZASADNIENIE

Zaskarżonym postanowieniem Samorządowe Kolegium Odwoławcze w T. utrzymało w mocy postanowienie Prezydenta G. z dnia [...] w sprawie nieuznania zarzutu (dotyczącego nieistnienia obowiązku) wniesionego przez zobowiązanego – V.T. sp. z o.o. w T. (skarżącą) w sprawie prowadzenia przeciwko niej postępowania egzekucyjnego, wszczętego przez Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w T..

W uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia Samorządowe Kolegium Odwoławcze podało, że tytuł wykonawczy [...], którego dotyczył zarzut, obejmuje opłatę za korzystanie z przystanków komunikacyjnych za [...] w kwocie [...]. Zdaniem Spółki, w umowie o świadczenie usług z dnia [...] strony uzgodniły zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych (i z pozostałej infrastruktury komunikacji zbiorowej) położonych w granicach administracyjnych Gminy - Miasta G. w ten sposób, że dla usług przewozowych świadczonych na podstawie zamówienia wykonawca będzie wykorzystywał nieodpłatnie infrastrukturę komunikacji zbiorowej na terenie Gminy (§ 4 ust. 5 umowy o świadczenie usług w zw. z częścią III "Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego na świadczenie usług przewozowych w komunikacji miejskiej w G. na liniach autobusowych nr [...]").

Spółka wskazała, że postanowienia umowy stanowiły odstępstwo od zasady odpłatności za korzystanie z przystanków wynikającej z § 2 ust. 3 obowiązującej -

w dacie zawarcia umowy - uchwały Nr [...] Rady Miejskiej G. z dnia [...]. Skarżąca podniosła, że zarówno przepis art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011r. Nr 5, poz. 13 ze zm.) dalej uptez, jak i uchwała [...] Rady Miejskiej G. z dnia [...] nie mają do niej zastosowania i nie stanowią podstawy rzekomego istnienia po jej stronie zobowiązania wskazanego w tytule wykonawczym z dnia [...], gdyż zasady te są ukształtowane

w sposób odmienny w łączącej Spółkę i Gminę umowie o świadczenie usług.

Strona podniosła, że ustawa o publicznym transporcie zbiorowym weszła w życie w dniu 1 marca 2011 r., a więc zgodnie z zasadą *lex retro non agit*, jej przepisy nie mogą mieć zastosowania do umowy o świadczenie usług podpisanej przed dniem wejścia w życie przedmiotowej ustawy. Powyższy wniosek znajduje także uzasadnienie w samych zapisach ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, jak też w treści postanowień uchwały Nr [...] Rady Miejskiej G..

W ocenie skarżącej umowa o świadczenie usług z dnia [...] nie jest umową o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 24 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym i w konsekwencji spółka nie jest ani przewoźnikiem w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 11 tej ustawy, ani operatorem publicznego transportu zbiorowego w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 8.

Ponadto strona podniosła, że z przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nie wynika termin uiszczenia opłat, o których mowa w art. 16 ust. 4. Termin ten nie jest także określony w treści uchwały [...]. Jeżeli uznać, że opłata, o której mowa w art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym jest świadczeniem o charakterze publicznoprawnym i ma charakter daniny publicznej, to do opłat będą mieć odpowiednie zastosowanie przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa. Zgodnie z art. 47 § 1 ww. ustawy termin płatności podatku wynosi 14 dni od dnia doręczenia decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego. Spółka wskazała, że przedmiotowa decyzja nie została jej doręczona.

Postanowieniem z dnia [...] Prezydent G. uznał zarzut za nieuzasadniony. Organ nie zgodził się z poglądem Spółki, że opłata pobierana jest za korzystanie z przystanków od operatora tylko w sytuacji, gdy została zawarta stosowna umowa, a w przypadku przewoźnika podstawą poboru opłaty jest posiadanie potwierdzenia zgłoszenia przewozu, które nie ma zastosowania do dnia [...] Organ przytoczył pogląd zgłaszany w piśmiennictwie, że zarówno przepis art. 78 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym odnoszący się do działalności przewozowej podjętej przed dniem 1 marca 2011 r., jak i przepis art. 79 ust. 1 ustawy dotyczący działalności przewozowej podejmowanej w okresie od [...] do [...] mają zastosowanie wyłącznie do działalności komercyjnej. Do przewozów o charakterze użyteczności publicznej, czyli tych realizowanych na podstawie umów o świadczenie usług publicznych, nie stosuje się terminu [...] wyznaczającego koniec okresu przejściowego.

Organ podniósł ponadto, że w związku z tym, iż w Uchwale Nr [...] Rady Miejskiej G. z dnia [...] nie wpisano konkretnej daty dokonywania wpłat za korzystanie z przystanków, to należy uznać, że podstawą jest wezwanie do zapłaty ustalone i naliczone przez właściwy organ. W ocenie organu I instancji obowiązek uiszczenia opłaty powstaje z mocy samego prawa i nie ma potrzeby konkretyzacji tego obowiązku przez organ administracji w drodze decyzji

administracyjnej, czy też umowy cywilnoprawnej. Opłata pobierana jest w trybie administracyjnym, a w przypadku jej nieuiszczenia zastosowanie będą miały przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a nie przepisy kodeksu cywilnego w zakresie zaspokojenia roszczeń z tytułu niewykonania umowy cywilnoprawnej.

Nie zgadzając się z powyższym rozstrzygnięciem spółka złożyła zażalenie. Zarzuciła błędne przyjęcie, że V. T. spółka z o.o. świadcząca usługi komunikacji regularnej - na podstawie umowy o świadczenie usług zawartej z Gminą Miastem G. z dnia [...] - jest zobowiązana do ponoszenia opłat za przystanki, o których mowa w art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie drogowym, na warunkach i w wysokości wynikającej z uchwały Nr [...] Rady Miejskiej G. z dnia [...] oraz, że do ponoszenia opłat, o których mowa w przedmiotowej uchwale zobligowany jest każdy podmiot podejmujący się wykonywania usług przewozowych i korzystania z przystanku "samorządowego".

Strona nie zgodziła się ze stanowiskiem, że po wejściu w życie uchwały Nr [...] zasady i warunki korzystania z infrastruktury przystankowej, wynikające z postanowień umowy o świadczenie usług z dnia [...], nie mają zastosowania do V. T. sp. z o.o. w T..

Spółka zakwestionowała również pogląd, że w przypadku opłat za korzystanie z przystanków nie ma potrzeby konkretyzacji tego obowiązku w drodze decyzji administracyjnej oraz, że wystarczającą podstawą jest "wezwanie do zapłaty ustalone i naliczone przez właściwy organ".

Samorządowe Kolegium Odwoławcze postanowieniem z dnia [...] utrzymało w mocy zaskarżone postanowienie. Wyjaśniło, że kwestia opłat za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców regulowana jest przez przepisy ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. W świetle regulacji zawartej w art. 16 ust. 4 i 5 ww. ustawy, właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego władny jest do podjęcia uchwały o ustaleniu opłat za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego (ust. 4). Górne granice stawek z tego tytułu określa zaś ust. 5 tego przepisu. Ustawa o publicznym transporcie drogowym weszła w życie z dniem 1 marca 2011 r. Na mocy powyższych przepisów Rada Miejska G. w uchwale Nr [...] z dnia [...] w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, warunków i zasad korzystania oraz stawki opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem albo zarządzającym jest Gmina - Miasto G. ([...]) ustaliła w § 3 stawkę opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem albo zarządzającym jest Gmina - Miasto G. w wysokości [...] za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym. W § 4 uchwały stwierdzono dodatkowo, że wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi G..

W ocenie SKO, obowiązek uiszczania opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych spoczywa na operatorze publicznego transportu zbiorowego oraz przewoźniku i wynika on bezpośrednio z przepisu prawa. Brak jest przepisów przewidujących postępowanie, w wyniku którego dokonywano by wymiaru opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, w trybie specjalnego i indywidualnego postępowania. Nie istnieją podstawy prawne zawierające procedury, które powodowałyby nadanie obowiązkowi zapłaty przedmiotowej opłaty indywidualnego charakteru w drodze wydania decyzji lub postanowienia przez właściwy organ władzy publicznej. W konsekwencji w przedmiotowej sprawie obowiązek uiszczenia opłaty wynika wprost z przepisu art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym oraz § 3 uchwały Nr [...] Rady Miejskiej G. z dnia [...]. Przepis tej uchwały, jako przepis powszechnie obowiązujący na terenie Miasta G., dotyczy więc każdego operatora publicznego transportu zbiorowego oraz przewoźnika korzystającego z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem albo zarządzającym jest Gmina Miasto G..

Konkludując organ odwoławczy stwierdził, że podstawą do prowadzenia egzekucji administracyjnej w celu przymusowego wykonania obowiązku zapłaty powyższej opłaty jest przepis art. 3 § 1 ustawy. Źródło powstania obowiązku podlegającego egzekucji wynika bowiem bezpośrednio z przepisów prawa. Dla jego powstania nie jest potrzebne skonkretyzowanie tego obowiązku w drodze indywidualnego aktu administracyjnego. Przedmiotowa opłata wynika z aktu prawa miejscowego wydanego przez właściwy organ na podstawie art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze zgodziło się ze spółką, że zgodnie z zasadą *lex retro non agit*, organy administracji publicznej nie mogą nakładać na uczestników obrotu prawnego obowiązku ponoszenia jakichkolwiek zobowiązań publicznoprawnych za okres poprzedzający wejście w życie danego przepisu prawa, z którego taki obowiązek wynikałby. Powyższa zasada wskazuje, że organy samorządu terytorialnego nie są uprawnione do obliczania i egzekwowania opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych za okresy poprzedzające wejście w życie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym i odpowiedniej uchwały właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego. W ocenie SKO, z powyższej zasady nie można jednak wyprowadzać twierdzenia wskazującego na brak możliwości stosowania definicji pojęć zawartych w przepisie art. 4 uptz do zdarzeń powstałych przed wejściem w życie tej ustawy, czy też umów zawartych przed tym dniem. W konsekwencji twierdzenie, że umowa zawarta w dniu 20 stycznia 2009 r. między Gminą - Miastem G. i przewodniczką prawną skarżącej Spółki na świadczenie autobusowych usług przewozowych komunikacji miejskiej, nie jest umową o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 24 uptz, z uwagi na jej zawarcie przed dniem wejścia w życie przedmiotowej ustawy, jest w opinii Kolegium błędne.

W ocenie organu, umowa z dnia [...] jest umową, o której mowa w tym przepisie, bowiem zawarta została przez organizatora i operatora publicznego transportu zbiorowego oraz przyznaje temu operatorowi prawo i zobowiązuje go do wykonywania określonych usług związanych z wykonywaniem przewozu o charakterze użyteczności publicznej. Przewozem o charakterze użyteczności publicznej jest powszechnie dostępna usługa w zakresie publicznego transportu zbiorowego wykonywana przez operatora publicznego transportu zbiorowego w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb przewozowych społeczności na danym obszarze (art. 4 ust. 1 pkt 12 uptz), w związku z tym świadczenie autobusowych usług przewozowych komunikacji miejskiej w G. w pełni zawiera się w hipotezie przywołanego przepisu.

Zdaniem SKO, skarżąca Spółka jest operatorem publicznego transportu zbiorowego w znaczeniu nadanym temu pojęciu w przepisie art. 4 ust. 1 pkt 11 uptz, bowiem jest przedsiębiorcą uprawnionym 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. Fakt, że umowa ta zawarta została przed wejściem w życie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, nie przesądza o braku możliwości zastosowania przepisów tej ustawy do stosunku prawnego wynikającego

z tej umowy. Ustawodawca nie wyłączył w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym możliwości stosowania jej przepisów (w tym art. 16 ust. 4 ustawy) do umów

o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego zawartych przed dniem wejścia w życie tej ustawy. W związku z tym, Prezydent G. słusznie przystąpił do realizacji swojego obowiązku wynikającego z omawianych przepisów

i wystawił tytuł wykonawczy obejmujący przedmiotową należność publicznoprawną, wobec braku dobrowolnego jej uiszczenia przez skarżącą Spółkę.

W ocenie Kolegium fakt, że umowa z dnia [...] zawarta została na okres 10 lat nie przemawia za słuszością argumentu (w kontekście treści art. 84 ust. 2 pkt 3 ustawy) o braku możliwości uznania tej umowy za umowę w rozumieniu ww. przepisów. Organ stwierdził, że przywołany przez Spółkę przepis art. 84 ust. 2 pkt 3 ustawy dotyczy jedynie nowych umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, zawartych po wejściu w życie ustawy, a przed opracowaniem przez właściwą jednostkę samorządu terytorialnego planu transportowego.

W konsekwencji ograniczenie czasowe wprowadzane w tym przepisie nie dotyczy umów już zawartych w dniu wejścia w życie ustawy. Ponadto, wiążąca organy przy stosowaniu przepisów ustawy definicja umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego nie zawiera postanowień dotyczących okresu jej trwania.

SKO zgodziło się z twierdzeniem strony, że zgodnie z treścią definicji zawartej w przepisie art. 4 ust. 1 pkt 11, V. T. sp. z o.o. w T. nie jest przewoźnikiem w rozumieniu przedmiotowej ustawy. W związku jednak z faktem, że Spółka jest operatorem publicznego transportu zbiorowego w rozumieniu przepisu art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy, okoliczność powyższa nie zwalnia jej od obowiązku uiszczania opłaty za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem albo zarządzającym jest Gmina - Miasto G.

Odnosząc się do kwestii przepisów przejściowych znajdujących się w Dziale

V ustawy i ich wpływu na istnienie obowiązku Spółki w zakresie uiszczenia opłaty,

o której mowa w art. 16 ust. 4 ustawy, Kolegium wyjaśniło, że przepisy art. 78 i art. 79 ust. 1 ustawy nie mają zastosowania do regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym o charakterze użyteczności publicznej z jakim mamy do czynienia w niniejszej sprawie. W przedmiotowej sprawie zastosowanie znajduje przepis art. 79 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym do umów, na podstawie których może być wykonywana dotychczasowa działalność w zakresie krajowego regularnego przewozu osób, stosuje się przepisy art. 8 ust. 3 rozporządzenia z dnia 23 października 2007r. (WE) nr 1370/2007. Na podstawie tego przepisu umowa z dnia 20 stycznia

2009 r. może obowiązywać do czasu jej wygaśnięcia, lecz nie dłużej niż przez okres 30 lat, ponieważ jest to umowa o świadczenie usług publicznych udzielonych zgodnie

z prawem wspólnotowym oraz prawem krajowym po dniu 26 lipca 2000 r. i przed dniem 3 grudnia 2009 r., na podstawie procedury przetargowej zapewniającej uczciwą konkurencję.

W ocenie Kolegium okoliczność, że łączący Spółkę i Gminę - Miasto G. stosunek zobowiązaniowy nie odpowiada treści nowych przepisów wprowadzonych ustawą o publicznym transporcie zbiorowym oraz postanowieniom uchwały Nr [...] Rady Miejskiej G. z dnia [...], nie wpływa na ocenę, że obowiązek uiszczenia przez Spółkę opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych istnieje i może być dochodzony w drodze postępowania egzekucyjnego w administracji. Organ podkreślił, że treść stosunku cywilnoprawnego nie może mieć wpływu na obowiązywanie i stosowanie norm prawa wynikających z przepisów rangi ustawowej czy uregulowań prawa miejscowego, nawet jeśli jedną ze stron tego stosunku jest jednostka samorządu terytorialnego. Ponadto wskazano, że poprzednia uchwała Nr [...] Rady Miejskiej G. z dnia [...] w sprawie zasad korzystania przez przewoźników z przystanków

autobusowych na terenie Gminy - Miasto G. ([...]) w § 2 ust. 3 wskazywała, iż prawo do korzystania z przystanków jest odpłatne, zatem niezrozumiałym jest fakt zawarcia przez Prezydenta Miasta G. umowy o treści sprzecznej z wyraźnym przepisem prawa miejscowego.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Spółka wniosła

o uchylenie w całości zaskarżonego postanowienia wraz z poprzedzającym je postanowieniem Prezydenta G.. Zaskarżonemu rozstrzygnięciu zarzucono :

- naruszenie prawa materialnego, tj. art. 4 ust. 1 pkt 8, art. 4 ust. 1 pkt 24 w związku z art. 79 ust. 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym w zw. z art. 8 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 z 23.10.2007r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/10 (DzU WE L315/1) oraz w związku z art. 4 pkt 18;

- art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U.

z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.) i art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r.

o publicznym transporcie zbiorowym, poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że V. T. Spółka z o.o. w T. jest operatorem publicznego transportu zbiorowego w rozumieniu przepisów ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym oraz, że umowa o świadczenie usług zawarta pomiędzy Spółką a Gminą - Miastem G. w dniu [...], jest umową o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w rozumieniu art. 4 ust 1 pkt 24 i przepisów Działu II Rozdział 3 Oddział 2 ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.

Ponadto Spółka zarzuciła naruszenie art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym oraz § 2 i § 3 uchwały Nr [...] Rady Miejskiej G. z dnia [...] i zał. nr 2 do tej uchwały poprzez przyjęcie, że V. T. Sp. z o.o., świadcząca usługi komunikacji regularnej na podstawie umowy o świadczenie usług zawartej z Gminą - Miastem G. dnia [...], jest zobowiązana do ponoszenia opłat za przystanki, o których mowa w art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie drogowym, na warunkach i w wysokości wynikającej z uchwały [...] Rady Miejskiej G. z dnia [...], pomimo że z uzgodnionych w ww. umowie zasad korzystania z infrastruktury przystankowej wynika, iż Spółka nie ma obowiązku uiszczania opłat z tego tytułu i nie obciążają jej koszty korzystania z infrastruktury przystankowej.

Strona sformułowała zarzut naruszenia § 4 ust. 5 umowy o świadczenie usług z dnia [...]w zw. z częścią III "Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia

w trybie przetargu nieograniczonego na świadczenie usług przewozowych

w komunikacji miejskiej w G. na liniach autobusowych nr [...]" i w zw. z art. 79 ust. 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym oraz art. 8 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 z 23 października 2007 r. - poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że po wejściu w życie uchwały Nr [...] Rady Miejskiej G. z dnia [...], zasady i warunki korzystania z infrastruktury przystankowej, wynikające z ww. postanowień umowy o świadczenie usług z dnia [...], nie mają zastosowania do V. T. Sp. z o.o.

W uzasadnieniu skargi strona przywołała definicję operatora publicznego transportu zbiorowego zawartą w przepisie art. 4 ust. 1 pkt 8 upty oraz pojęcia umowy

o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego zawartą w art. 4 ust. 1 pkt

24 uptz. W ocenie Spółki, umowa zawarta w dniu [...]

w wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego

w trybie przetargu nieograniczonego, nie jest umową o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 24 uptz. Tezę tę potwierdza fakt, że umowa ta została zawarta na długo przed datą uchwalenia ustawy o publicznym transporcie zbiorowym i przed dniem wejścia w życie tej ustawy oraz przede wszystkim ze względu na brzmienie art. 4 ust. 1 pkt 24 uptz. W odróżnieniu od umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w ww. ustawie, umowa z Gminą-Miastem G. nie stanowi źródła prawa wykonawcy (podmiotu świadczącego usługę przewozu zgodnie z tą umową) do wykonywania usług związanych z wykonywaniem przewozu na liniach określonych w tej umowie.

W tym kontekście Spółka podniosła, że to nie umowa z Gminą-Miastem G. stanowi o prawie do wykonywania usług, lecz posiadane zezwolenia, wydane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym. Powyższe znajduje potwierdzenie w treści samej umowy (§ 2). Spółka wskazała przy tym, że w art. 82 ust. 1 uptz ustawodawca reguluje kwestię podstaw prawnych do wykonywania regularnych przewozów osób przez podmioty, które zawarły umowę na wykonywanie regularnych przewozów przed wejściem w życie ustawy, stanowiąc o obowiązku wydania tym podmiotom przez organizatora publicznego transportu zbiorowego, w miejsce posiadanych zezwoleń, zaświadczeń na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego na okres od 1 stycznia 2017 r. do końca ważności tych umów. W art. 82 ust. 1 uptz ustawodawca, w odróżnieniu od postanowień art. 82 ust. 2 tegoż przepisu, dla określenia podmiotów świadczących usługi regularnego przewozu nie posługuje się pojęciem operatora publicznego transportu zbiorowego, tak samo, jak mówiąc o umowach, nie używa pojęcia umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie drogowym, lecz używa pojęcia "umowy na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym".

W odróżnieniu od umowy z Gminą - Miastem G., umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie drogowym, w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 24 uptz, jest źródłem prawa do wykonywania określonych usług związanych z wykonywaniem przewozu i operator publicznego transportu zbiorowego nie musi ubiegać się o uzyskanie zezwoleń wymaganych zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym. Przy czym zgodnie z art. 82 ust. 2 uptz dotyczy to także okresu pomiędzy wejściem w życie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym a 31 grudnia 2016 r. tj. okresu, w którym co do zasady podejmowanie i wykonywanie regularnych przewozów drogowych wymaga posiadania stosownego zezwolenia.

Spółka wskazała, że organ odwoławczy oparł swoje rozstrzygnięcie na art. 8 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 r. oraz art. 79 ust. 4 uptz, wywodząc z tych przepisów, że umowa z Gminą - Miastem G. jest umową, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 24 uptz, a co za tym idzie na Spółce ciąży obowiązek ponoszenia opłat, o których mowa w art. 16 ust. 4 uptz. Strona nie zgodziła się z taką wykładnią ww. przepisów wskazując, że przepis art. 79 ust. 4 uptz powinien być interpretowany w kontekście brzmienia całego art. 79 uptz. Art. 79 ust. 4 uptz odsyłając do treści art. 8 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 reguluje jedynie kwestię dalszego obowiązywania (do czasu ich wygaśnięcia) umów o świadczenie usług zawartych m.in. po [...] i przed [...] na podstawie procedury przetargowej (zawarcie umowy z Gminą - Miastem G. nastąpiło w tym przedziale czasowym) i nie odnosi się do kwestii charakteru tych umów, w szczególności nie odsyła do pozostałych przepisów uptz.

Spółka wskazała na brak podstaw istnienia obowiązku uiszczenia opłat za korzystanie z

przystanków. Podstawą taką w ocenie strony nie jest przepis art. 16 ust. 4 uptz, ponieważ Spółka nie jest operatorem w rozumieniu przepisów ustawy

o publicznym transporcie zbiorowym (wskazano przy tym, że SKO uznało za zasadny zarzut, iż skarżąca nie jest przewoźnikiem w rozumieniu przepisów ww. ustawy),

a zatem nie jest zobowiązana do wnoszenia opłat, o których mowa w tym przepisie. Podstawą obowiązku, na którego istnienie wskazuje tytuł wykonawczy nie jest również uchwała Rady Miejskiej Nr [...] z [...]. Jako podstawa prawna podjęcia przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej Nr [...] wskazany jest art. 16 ust. 4 uptz, tak więc użytym w tej ustawie pojęciem przewoźnika i operatora publicznego transportu zbiorowego nie mogą być nadane znaczenia odmienne, niż wynikające z art. 4 ust. 1 pkt 8 i pkt 24 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie drogowym.

Zdaniem Spółki, skoro w ocenie organu odwoławczego opłata za przystanki ma charakter daniny publicznoprawnej, to zgodnie z zasadą zaufania do prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, jak również zgodnie z art. 84 Konstytucji, nie można przyjmować domniemania płacenia podatków i innych danin publicznych, a jakakolwiek rozszerzająca interpretacja przepisów prawa, nakładających obowiązek uiszczania danin publicznych, jest w świetle tej zasady niedopuszczalna.

Spółka wskazała, że zgodnie z postanowieniami umowy z dnia [...] dla usług przewozowych świadczonych na podstawie zamówienia, wykonawca będzie wykorzystywał nieodpłatnie infrastrukturę komunikacji zbiorowej na terenie Gminy. Zapisy umowy, wbrew stanowisku organu nie pozostają bez znaczenia dla oceny istnienia lub nieistnienia obowiązku wskazanego w tytule wykonawczym, albowiem do uzgodnienia zasad korzystania z przystanków doszło na gruncie przepisów ustawy z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym. Uzgodnienie to zawarte w umowie, stanowiło również podstawę do uzyskania zezwoleń (decyzji administracyjnych) na wykonywanie przewozów regularnych na liniach wymienionych w tej umowie, a zatem ewentualne zmiany w przepisach dotyczące zasad korzystania z przystanków, dokonane po dniu zawarcia umowy do dnia jej wygaśnięcia (chyba że strony wcześniej dokonają w tej kwestii zmian w umowie), nie mają zastosowania do Spółki. Odmienny wniosek prowadziłby do naruszenie zasady praw nabytych i zasady ochrony "interesów w toku".

Zdaniem skarżącej Spółki brakuje konsekwencji w argumentacji organu dotyczącej znaczenia treści umowy z Gminą - Miastem G. i ewentualnego wpływu tej umowy na istnienie lub nieistnienie obowiązku będącego przedmiotem egzekucji. W sytuacji, gdy w ocenie organu umowa z Gminą-Miastem ewentualnego. jest umową o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego

(w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 24 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym) twierdzenie, że treść stosunku cywilnoprawnego łączącego Spółkę i Gminę nie ma wpływu na istnienie obowiązku do uiszczenia opłaty za korzystanie z przystanków, jest sprzeczne z pierwszą częścią wyводу. Zdaniem strony, albo mamy do czynienia

z umową o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, ze wszystkim konsekwencjami z tego tytułu wynikającymi, w tym w zakresie swobody stron co do uzgodnień dotyczących zasad podziału kosztów związanych z korzystaniem

z infrastruktury przystankowej dla celów realizacji usługi, albo też umowa z Gminą Miastem G. nie jest umową, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 24 uptz.

W ocenie skarżącej z tezą, że umowa z Gminą jest umową w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 24 uptz, wiąże się fakt, iż strony miały prawo uregulować w niej zasady rozliczeń i zasady podziału kosztów za realizację usługi, a zatem treść tej umowy i treść ustaleń stron, wbrew temu co twierdzi organ, nie jest obojętna dla istnienia lub nie obowiązku do uiszczenia opłat za korzystanie z przystanków, tj. obowiązku wskazanego w tytule wykonawczym wystawionym przez Prezydenta G..

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze wniosło o oddalenie skargi podtrzymując argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy zważył, co następuje:

Sąd administracyjny bada zgodność zaskarżonej decyzji (postanowienia) organu odwoławczego z punktu widzenia jej legalności, tj. zgodności tej decyzji z przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Z brzmienia art. 145 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270; aktualna publikacja Dz. U. z 2012 r. poz. 270) - dalej p.p.s.a wynika, że zaskarżona decyzja (postanowienie) winna ulec uchyleniu wtedy, gdy Sąd stwierdzi naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania lub inne naruszenie przepisów postępowania, jeśli mogło mieć ono istotny wpływ na wynik sprawy.

W ocenie Sądu skarga jest zasadna, albowiem zaskarżone postanowienie narusza prawo materialne w stopniu, który miał wpływ na wynik sprawy.

Kontroli Sądu poddane zostało postanowienie wydane w postępowaniu egzekucyjnym, w przedmiocie uznania zarzutów zobowiązanego za nieuzasadnione. Podstawę zarzutu podniesionego przez Skarżącą stanowiło nieistnienie egzekwowanego obowiązku, tj. obowiązku wnoszenia opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że z dniem 1 marca 2011 r. weszła w życie (z wyjątkami nie mającymi znaczenia dla niniejszej sprawy) ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, która określa zasady organizacji

i funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym realizowanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz w strefie transgranicznej,

w transporcie drogowym, kolejowym, innym szynowym, linowym, linowo-terenowym, morskim oraz w żegludze śródlądowej (art. 1 ustawy). Ustawa ta zawiera regulacje prawne w kwestii opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych lub dworców. Zgodnie z art. 16 ust. 4 uptz za korzystanie przez operatora i przewoźnika

z przystanków komunikacyjnych lub dworców, których właścicielem albo zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, mogą być pobierane opłaty. Stawka opłaty jest ustalana w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad. W art. 16 ust. 5 uptz wskazano, że stawka opłat nie może być wyższa niż 0,05 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym.

Realizacja delegacji zawartej w ustawie nastąpiła w uchwale Rady Miejskiej G. Nr [...] z dnia [...] w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, warunków i zasad korzystania oraz stawki opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Miasto G.. Stawka opłaty wynikająca z par. 3 uchwały odpowiadała

wysokości stawki wskazanej w art. 16 ust. 5 uptz.

Strona skarżąca uzasadniając swoje stanowisko podkreśla, że w niniejszej sprawie umowa z Gminą – Miastem G. na świadczenie autobusowych usług przewozowych komunikacji miejskiej zawarta została w dniu [...], wobec czego nie mogą mieć do niej zastosowanie przepisy ustawy, która weszła w życie

w 2011 r. Podnieść jednak należy, na co również wskazuje organ w zaskarżonym postanowieniu, że ustawa z dnia [...] w dziale V zawiera przepisy przejściowe i końcowe. Zgodnie z art. 79 ust. 4 uptz do umów, na podstawie których może być wykonywana dotychczasowa działalność w zakresie krajowego regularnego przewozu osób, stosuje się przepisy art. 8 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007. Stosownie zaś do art. 8 ust. 3 powołanego rozporządzenia przy stosowaniu ust. 2 nie uwzględnia się zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych udzielonych zgodnie z prawem wspólnotowym i prawem krajowym:

- a) przed dniem 26 lipca 2000 r. na podstawie procedury przetargowej zapewniającej uczciwą konkurencję;
- b) przed dniem 26 lipca 2000 r. na podstawie procedury innej niż procedura przetargowa zapewniająca uczciwą konkurencję;
- c) po dniu 26 lipca 2000 r. i przed dniem 3 grudnia 2009 r. na podstawie procedury przetargowej zapewniającej uczciwą konkurencję;
- d) po dniu 26 lipca 2000 r. i przed dniem 3 grudnia 2009 r. na podstawie procedury innej niż procedura przetargowa zapewniająca uczciwą konkurencję.

Umowy, o których mowa w lit. a) mogą obowiązywać do czasu ich wygaśnięcia. Umowy, o których mowa w lit. b) i c) mogą obowiązywać do czasu ich wygaśnięcia, lecz nie dłużej niż przez okres 30 lat. Umowy, o których mowa w lit. d) mogą obowiązywać aż do ich wygaśnięcia, o ile zawarte są na czas określony porównywalny z okresami obowiązywania określonymi w art. 4. Umowy o świadczenie usług publicznych mogą obowiązywać aż do wygaśnięcia, jeżeli ich rozwiązanie pociągnęłoby za sobą niepożądane skutki prawne lub gospodarcze i o ile Komisja wyraziła na to zgodę.

Analiza powyższych przepisów na tle okoliczności faktycznych sprawy prowadzi do wniosku, że zastosowanie ma art. 8 ust. 3 lit. c) ww. rozporządzenia z uwagi na to, że umowa na świadczenie, jak już wyżej wskazano, zawarta została w dniu [...] w trybie procedury przetargowej. Do takich samych wniosków doszedł organ odwoławczy. Zasadnicze znaczenie w sprawie ma jednak fakt, że treść przepisów przejściowych dość jednoznacznie wskazuje, iż umowy zawarte przed wejściem w życie ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. nadal obowiązują w całości. Brak jest jakichkolwiek przesłanek do przyjęcia, że wskazane umowy obowiązują w pewnej części, czy też

bez pewnych postanowień. Powyższe, zdaniem Sądu, wynika także z uzasadnienia projektu ustawy w którym stwierdzono m.in.: "W odniesieniu do umów, na podstawie których może być wykonywana dotychczasowa działalność w zakresie regularnego przewozu osób, zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, wprowadzono rozwiązanie zgodne z regulacjami rozporządzenia (WE) nr 1370/2007. Umowy takie będą mogły obowiązywać do czasu ich wygaśnięcia, jednak nie dłużej niż przez okres 30 lat." Nie budzi zatem wątpliwości, że wolą ustawodawcy było zachowanie dotychczasowego stanu prawnego w zakresie warunków świadczenia usług wynikających z umów zawartych przed

dniem wyjścia

w życie nowej ustawy. Takie stanowisko zgodne jest również z konstytucyjną zasadą ochrony praw nabytych oraz zasadą ochrony interesów w toku. Trybunał Konstytucyjny analizował szerzej znaczenie zasady ochrony praw nabytych w wyroku z 14 czerwca 2000 r., sygn. P3/00, stwierdzając że "zasada zaufania obywatela do państwa

i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich

w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych" (OTK ZU nr 5/2000, s. 690). Prawodawca narusza wartości znajdujące się u podstaw omawianej zasady "wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa byłaby inaczej zadecydowała o swoich sprawach" (tamże, s. 690-691).

Zasada ochrony interesów w toku zapewnia ochronę jednostki w sytuacjach,

w których rozpoczęła ona określone przedsięwzięcia na gruncie dotychczasowych przepisów. Obowiązek ten ma bardziej kategorię charakteru, jeżeli prawodawca wyznaczył pewne ramy czasowe, w których miało być możliwe prowadzenie określonych przedsięwzięć według z góry ustalonych reguł. Chodzi tutaj o sytuacje,

w których:

- 1) przepisy prawa wyznaczają pewien horyzont czasowy dla realizowania określonych przedsięwzięć;
- 2) dane przedsięwzięcie ma charakter rozłożony w czasie;
- 3) jednostka faktycznie rozpoczęła realizację danego przedsięwzięcia w okresie obowiązywania danej regulacji (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 listopada 1997r., sygn. akt K. 26/97 OTK ZU nr 5-6/1997, s. 450).

W niniejszej sprawie podkreślić należy, że już w "Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego" na świadczenie usług przewozowych komunikacji miejskiej w G. wskazane było, że "dla usług przewozowych świadczonych na podstawie niniejszego zamówienia Wykonawca będzie wykorzystywał nieodpłatnie infrastrukturę komunikacji zbiorowej na terenie gminy – miasta Grudziądz. W skład tej infrastruktury wchodzi obecne i wybudowane w okresie obowiązywania umowy: pętle autobusowe, perony przystankowe, zatoki autobusowe na przystankach." Powyższe warunki potwierdzone zostały w treści zawartej między stronami umowy (z dnia [...]), która w § 4 ust. 5 stanowiła, że usługi przewozowe wynikające z niniejszej umowy będą realizowane przez wykonawcę

z wykorzystaniem infrastruktury komunikacyjnej zbiorowej na terenie Miasta G. Zatem strona

przystępując do przetargu i dokonując kalkulacji kosztów miała prawo oczekiwać, że do końca obowiązywania umowy zasady świadczenia usług nie ulegną zmianie.

Ustosunkowując się natomiast do powołanej przez organ odwoławczy uchwały Rady Miejskiej G. Nr [...] z dnia [...] w sprawie zasad korzystania przez przewoźników z przystanków autobusowych na terenie Gminy – Miasto G., wskazać należy, że w § 2 ust. 3 uchwała ta wskazywała, iż prawo do korzystania z przystanków jest odpłatne nie mniej nie wskazywała ani stawek opłat, ani sposobu ich wyliczenia. Z § 5 wynikało zaś, że jej wykonanie powierza się Prezydentowi G. Jeżeli więc wykonanie przedmiotowej uchwały było w gestii Prezydenta, to umowa podpisana przez tego Prezydenta, a zwalniająca z opłat za korzystanie

z przystanków, w ocenie Sądu, nie narusza wskazanego aktu prawa miejscowego.

Końcowo należy wskazać, że pomimo braku w skardze zarzutu odnośnie podstaw do dochodzenia należności w drodze egzekucji administracyjnej, Sąd analizując tę kwestię w pełni podziela stanowisko organu odwoławczego zaprezentowane w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia.

Mając powyższe na uwadze Sąd uznał, że zaskarżone postanowienie narusza art. 79 ust. 4 upz w zw. z art. 8 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, co skutkuje jego uchyceniem na podstawie art. art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Na podstawie art. 152 cyt. ustawy orzeczono, że zaskarżone postanowienie nie może być wykonane w całości. Podstawę rozstrzygnięcia o kosztach stanowi art. 200 w zw. z art. 205 § 1 p.p.s.a.

E.Kruppik-Świetlicka H.Adamczewska-Wasilewicz U.Wiśniewska