

Wyrok NSA z 2013-09-12

Sygnatura: II GSK 655/12

Status: prawomocne, kończące

Treść wyniku: Oddalono skargę kasacyjną

Sędziowie:

Jan Bała

Stanisław Śliwa (sprawozdawca)

Zofia Przegalińska (przewodniczący)

Symbole:

6532 Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego

Hasła:

Transport

Sygnatury powiązane: III SA/Kr 201/11

Skarżony: Samorządowe Kolegium Odwoławcze

Powołane przepisy:

[Dz.U. 2013 nr 0 poz 267 art. 104 par. 1](#)

[Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego - tekst jednolity](#)

[Dz.U. 2012 nr 0 poz 270 art. 134 par. 1](#)

[Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity.](#)

[Dz.U. 2012 nr 0 poz 1138 art. 8a ust. 1, ust. 2, ust. 4 pkt 3](#)

[Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego - tekst jednolity](#)

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący Sędzia NSA Zofia Przegalińska Sędzia NSA Jan Bała Sędzia del. NSA Stanisław Śliwa (spr.) Protokolant Karol Sienkiewicz po rozpoznaniu w dniu 12 września 2013 r. na rozprawie w Izbie Gospodarczej skargi kasacyjnej M. P. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. z dnia 15 listopada 2011 r. sygn. akt III SA/Kr 201/11 w sprawie ze skargi M. P. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. z dnia [...] listopada 2010 r. nr [...] w przedmiocie umorzenia postępowania administracyjnego oddala skargę kasacyjną

Uzasadnienie

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 15 listopada 2011 r. sygn. akt III SA/Kr 201/11 Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. oddalił skargę M. P. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. z dnia [...] listopada 2010 r. nr [...] w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie zwrotu za okres od [...] listopada 2006 r. do [...] listopada 2008 r. kwoty 46.174,90 zł wraz z odsetkami tytułem dopłaty dla przedsiębiorcy z tytułu stosowania ulg ustawowych w regularnej komunikacji autobusowej.

Sąd orzekał w następującym stanie sprawy:

W dniach [...] grudnia 2009 r. i [...] marca 2010 r. do Marszałka Województwa [...] wpłynęły pisma M. P., wykonującego regularne przewozy osób, w których przedsiębiorca wnioskował o wyrównanie "strat poniesionych w przedmiocie dopłat do biletów ulgowych". Przewoźnik określił kwotę roszczenia na 46.174,90 zł wraz z odsetkami za okres od listopada 2006 r. do końca 2008 r.

Po rozpatrzeniu powyższych wniosków Marszałek Województwa [...] decyzją z dnia [...] sierpnia 2010 r. nr [...] umorzył postępowanie w sprawie zwrotu za okres od [...] listopada 2006 r. do [...] listopada 2008 r. kwoty 46.174,90 zł wraz z odsetkami, jako dopłaty dla przedsiębiorcy M. P. z tytułu stosowania ulg ustawowych w regularnej komunikacji autobusowej na podstawie ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. Nr 175, poz. 1440 ze zm.). Jako podstawę prawną decyzji organ wskazał § art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.

W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że w dniu [...] października 2005 r. Marszałek Województwa [...] wydał decyzję o cofnięciu przewoźnikowi zezwolenia nr [...] na linię komunikacyjną K. - M. Rozpoznając odwołanie Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. decyzją z dnia [...] października 2006 r. utrzymało w mocy decyzję organu I instancji. Z powyższego, w ocenie organu, wynika, że w okresie od [...] listopada 2006 r. do dnia [...] lutego 2007 r. przewoźnik nie posiadał ważnego zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych i nie powinien ich realizować.

W konsekwencji decyzji SKO z dnia [...] października 2006 r. zostały wstrzymane dopłaty za okres od [...] listopada 2006 r. do [...] grudnia 2006 r. z powodu braku posiadania przez przewoźnika ważnego zezwolenia, przez co nie został spełniony warunek zawarty w art. 8a ust. 4 pkt 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.

W dniu [...] marca 2007 r. przewoźnik wyraził chęć zawarcia umowy na dopłaty za rok 2007, jednak nie dołączył dokumentów wymaganych do wniosku o przygotowanie umowy na refundowanie kosztów poniesionych z tytułu stosowania ulg ustawowych. Pomimo braku podstaw do rozliczenia dopłat, tj. zawarcia z Zarządem Województwa umowy na dopłaty na podstawie art. 8a ust. 4 pkt 3 cyt. ustawy, przewoźnik przesyłał comiesięczne rozliczenia za okres od [...] listopada 2006 r. do [...] listopada 2008 r.

W dniu [...] grudnia 2007 r. przewoźnik złożył wniosek o zawarcie umowy o dopłaty, nie przedstawiając dokumentów potwierdzających spełnienie warunków zawartych w art. 8a ust. 4 ustawy, również w korespondencji w okresie od listopada 2006 do maja 2010 r. przedsiębiorca nie przedstawiał dokumentów uprawniających do zawarcia z nim umów na dopłaty za lata 2007-2008.


Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. wyrokiem z dnia 11 marca 2008 r., sygn. III SA/Kr 85/07 oddalił skargę M. P. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. z dnia [...] października 2006 r. w sprawie cofnięcia zezwolenia nr [...]. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 13 lutego 2009 r., II GSK 755/08 uchylił powyższy wyrok. W dniu 13 sierpnia 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. wyrokiem o sygn. akt III SA/Kr 366/09 uchylił wszystkie poprzednie decyzje i skierował sprawę do organu I instancji do ponownego rozpoznania.

Zdaniem przewoźnika, zezwolenie [...] nigdy nie straciło ważności, a decyzja o cofnięciu tego zezwolenia była nieważna od samego początku, co miał potwierdzać przywołany wyrok WSA w K.

Marszałek Województwa [...] podał dalej, że przedsiębiorca w okresie od [...] marca 2008 r. do [...] lutego 2009 r. również nie posiadał żadnego zezwolenia, a więc nie miał podstaw do realizowania przewozów oraz rozliczania dopłat.

Organ stwierdził, że podstawą wypłaty kwoty 46.174,90 zł wraz z odsetkami, jako dopłaty do przewozów z tytułu stosowania ulg ustawowych na podstawie art. 8a ust 4 pkt 3 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przewozów środkami publicznego transportu zbiorowego, jest posiadanie zawartej z Zarządem Województwa umowy na dopłaty. Tymczasem M. P., pomimo składania wniosków, nigdy nie dopełnił warunków formalnych do zawarcia takich umów. Przewoźnik nieposiadający umowy w latach 2007-2008 nie spełniał wymogów do wypłaty dopłat, o których mowa w art. 8a ust. 4 ustawy

o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.

Organ stwierdził, że brak było podstaw prawnych w przepisach prawa materialnego do rozstrzygnięcia sprawy objętej wnioskiem strony w drodze decyzji administracyjnej (tj. w zależności od wyników postępowania, do wydania decyzji o przyznaniu dopłaty lub też do wydania decyzji o odmowie przyznania dopłaty). Skoro w sprawie organ nie miał podstawy prawnej do zajmowania merytorycznego stanowiska w kwestiach objętych wnioskiem przez rozstrzygnięcie decyzją administracyjną, należało, w ocenie organu, umorzyć postępowanie na podstawie  art. 105 k.p.a.

W odwołaniu od powyższej decyzji M. P. podniósł, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. w dniu 28 lutego 2007 r. wstrzymał wykonanie decyzji o cofnięciu zezwolenia na wykonywanie przewozów.

Zezwolenie na wykonywanie przewozów nr [...] było zatem nadal ważne aż do wydania prawomocnego wyroku w tej sprawie. Strona miała więc prawo do korzystania z dopłat do ulg. Jeśli kolejne wnioski o zawarcie umowy były niekompletne, to obowiązkiem organu zgodnie z k.p.a., było wezwanie do uzupełnienia brakujących dokumentów.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. decyzją z dnia [...] listopada 2010 r. nr [...] utrzymało w mocy decyzję organu I instancji, działając na podstawie art. 8a ust. 2 i 4 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, § art. 138 § 1 pkt 1 oraz § art. 105 § k.p.a.

W uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia organ odwoławczy stwierdził, że zgodnie z § art. 8a ust. 2 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, samorządy województw, z zastrzeżeniem ust. 2a, przekazują przewoźnikom wykonującym krajowe autobusowe przewozy pasażerskie dopłaty do tych przewozów z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg w przewozach pasażerskich, z zastrzeżeniem ust. 4. Artykuł 8a ust. 4 ustawy stanowi, że uprawnienie do otrzymywania dopłat, o których mowa w ust. 2, nabywa przewoźnik, który:

- 1) posiada zezwolenie na wykonywanie przewozów regularnych osób w krajowym transporcie drogowym, wydane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym,
- 2) stosuje kasy rejestrujące posiadające pozytywną opinię ministra właściwego do spraw finansów publicznych, które umożliwiają określenie kwoty dopłat do przewozów w podziale na poszczególne kategorie ulg ustawowych,
- 3) zawarł umowę z samorządem województwa określającą zasady przekazywania przewoźnikom dopłat.

Tymczasem z dokumentów, jak również z wyjaśnień strony i pełnomocnika Marszałka Województwa [...] wynika, że w latach 2007 i 2008 r. nie zostały z przedsiębiorcą zawarte umowy, o których mowa w art. 8a ust. 4 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.

Organ odwoławczy stwierdził następnie, że art. 8a ustawy nie stanowi podstawy do wydania, w tego rodzaju sprawach decyzji administracyjnej. Działania organu

w formie decyzji nie można domniemywać, musi być ona wyraźnie przewidziana w przepisach prawa. Artykuł 8a ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu drogowego wskazuje, że warunkiem przekazania dopłat jest m.in. zawarcie umowy między przewoźnikiem a organem samorządu terytorialnego, niemniej jednak nie ingeruje w jej treść poza wskazaniem ogólnie przedmiotu umowy. Zatem przepis ten pozostawia swobodę w kształtowaniu treści umowy.

Wniosek o wypłatę zaległych dopłat złożony przez skarżącego nie stanowił podania, którym następuje wszczęcie postępowania administracyjnego kończącego się wydaniem decyzji administracyjnej. Należności te nie są bowiem należnościami o charakterze administracyjnoprawnym, lecz o charakterze cywilnoprawnym. Zatem do zajęcia stanowiska w przedmiocie braku zawarcia przez samorząd województwa umów określających zasady przekazywania dopłat oraz w przedmiocie braku wypłaty dotacji na rzecz strony, właściwy jest sąd powszechny. Roszczenie ma podłoże cywilnoprawne i należy go dochodzić przed sądem cywilnym. W związku z tym wszczęcie postępowania w sprawie, która nie jest sprawą administracyjną prowadzić musi do umorzenia postępowania.

M. P. wniósł skargę na powyższą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. Wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości, zarzucając jej naruszenie:

- § art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. w zw. z § art. 105 § 1 k.p.a. w zw. z § art. 8a ust. 2 i 4 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, przez niezasadne utrzymanie w mocy decyzji organu I instancji, rozstrzygnięcie, należało uchylić

i orzec merytorycznie w sprawie bądź uchylić je i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez właściwy organ,

- § art. 140 k.p.a. w zw. z § art. 7 k.p.a. w zw. z § art. 8 k.p.a. w zw. z § art. 107 § 1 w zw. z § 3 k.p.a., przez niedostateczne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy przejawiające się w niedostatecznym rozważeniu odnoszących się do niego zarzutów zawartych w odwołaniu, lakonicznym uzasadnieniu decyzji,

- § art. 35 § 3 k.p.a. oraz § art. 36 § 1 k.p.a., przez wydanie decyzji w postępowaniu odwoławczym po upływie ustawowego terminu do załatwienia.

W uzasadnieniu skargi skarżący stwierdził, że istniały podstawy do orzekania merytorycznego w sprawie.

Wprawdzie § art. 8a ustawy nie określa formy działania organu, ale podstawę do wydania rozstrzygnięcia w tej formie stanowi § art. 104 § 1 k.p.a.

w zw. z § art. 1 pkt 1 k.p.a. Sprawa o przyznanie dopłaty za przewozy, jako związana ściśle

z posiadaniem zezwolenia na wykonywanie przewozów przez przewoźnika, przy uwzględnieniu ciążącego na samorządzie województwa obowiązku przekazania dopłat przewoźnikowi oraz przy uwzględnieniu ścisłego określenia w ustawie sposobu obliczania dopłaty należnej przewoźnikowi, jest sprawą administracyjną.

Sprawa o przyznanie dopłat dla przewoźnika nie może być zaklasyfikowana do spraw cywilnych, albowiem w przeciwieństwie do tych ostatnich (opierających się na zasadzie swobody równouprawnionych stron, tak w zakresie samego podjęcia decyzji

w przedmiocie zawarcia umowy, jak i ukształtowania jej treści) z uwagi na stanowczą treść przepisów prawa pozostawia ona jedynie wąską materię do regulacji stronom, a de facto organowi administracji, który w sposób władczy określa zasady przekazywania dopłat przewoźnikowi, co zarazem dowodzi, iż jest to typowa sprawa administracyjna.

Skarżący zarzucił ponadto, że organ oparł się jedynie na ustaleniach organu I instancji, nie odnosząc się do zarzutów skarżącego zawartych w odwołaniu, co

w konsekwencji spowodowało wydanie wadliwego rozstrzygnięcia naruszającego interes skarżącego. M. P. stwierdził, że w okresie, za który dochodzi dopłat, posiadał ważne zezwolenie, z uwagi na wniesienie odwołania a następnie wstrzymanie przez Sąd wykonania decyzji cofającej zezwolenie, więc, iż spełniał warunki do zawarcia z nim przez samorząd województwa umowy o przekazywanie dopłat, której zawarcie w przypadku, gdy skarżący występuje ze stosownym wnioskiem i spełnia pozostałe dwa warunki do otrzymania dopłat, o których mowa w art. 8a ust. 4 pkt 1 i 2 ustawy, jest, jak zauważył Sąd Najwyższy

w wyroku z dnia 28 maja 2008 r. (II CSK 28/08), obowiązkowe.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. wniosło o jej oddalenie i podtrzymało dotychczasowe stanowisko w sprawie.


Wojewódzki Sąd Administracyjny w K., oddalając skargę na podstawie § art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., powoływanej dalej jako "p.p.s.a."), podkreślił, że w sprawie było bezsporne, iż w latach 2007 i 2008 r. nie zostały ze skarżącym zawarte umowy, o których mowa w art. 8a ust. 4 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.

Sąd I instancji stwierdził, że art. 8a ww. ustawy nie stanowi podstawy nie tylko do władczego działania organu administracji publicznej, w postaci wydania w kwestii dopłat postanowienia czy decyzji, ale też podstawy do jakiegokolwiek działania organu, które mogłoby stanowić formę działania organu w sferze prawa administracyjnego. Nie istnieje bowiem przepis prawa będący podstawą do wydania, w tego rodzaju sprawach decyzji administracyjnej. Omawiany przepis nie nakazuje podejmować rozstrzygnięcia w zakresie dopłat w formie decyzji. Nie ustanawia w ogóle obowiązku podjęcia rozstrzygnięcia w tej kwestii, gdyż stanowi jedynie, że samorzady województw przekazują przewoźnikom, wykonującym krajowe autobusowe przewozy pasażerskie, dopłaty do tych przewozów z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg w przewozach pasażerskich.

Zdaniem Sądu I instancji, art. 8a jest skonstruowany w ten sposób, że odsyłając w kwestii zasad przekazywania dopłat do umowy między samorządami województw a przewoźnikami, nie określa, iż samorzady województw mają obowiązek przekazać przewoźnikom, wykonującym krajowe autobusowe przewozy pasażerskie, dopłaty do tych przewozów z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg w przewozach pasażerskich, albo też nie określa, że przewoźnicy mają prawo do ubiegania się o dopłaty. A tylko taka konstrukcja upoważniałaby do stwierdzenia, że przepis ten jest podstawą do rozstrzygnięcia

w przedmiocie dopłat.

Przepis art. 8a cyt. ustawy nie ingeruje w treść umowy poza wskazaniem ogólnie jej przedmiotu. W konsekwencji roszczenie skarżącego w zakresie dopłat między przewoźnikiem a samorządem województwa, jako wynikające z określonej treści umowy ma podłoże właśnie cywilnoprawne i należy je rozpatrywać w oparciu o przepisy ustawy



z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny  (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm.), zaś winno być dochodzone przed sądem powszechnym. W związku z tym wszczęcie postępowania





w sprawie, która nie jest sprawą administracyjną prowadzić musi do umorzenia postępowania.

Sąd I instancji uznał, że błędne jest stanowisko skarżącego, który upatruje możliwości zobowiązania organu do zawarcia umowy, o której mowa w art. 8a ust. 4 pkt 3 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, w ramach postępowania administracyjnego. Zobowiązanie organu do zawarcia ww. umowy może podlegać rozpoznaniu wyłącznie w drodze sporu rozstrzyganego przed sądem powszechnym jako roszczenie cywilnoprawne, a nie w drodze decyzji administracyjnej podlegającej kontroli sądu administracyjnego.

M. P. zaskarżył wyrok WSA w K. z dnia 15 listopada 2011 r. sygn. akt III SA/Kr 201/11 w całości skargą kasacyjną, wnosząc o jego uchylenie w całości i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania.

Skarżący kasacyjnie zarzucił zaskarżonemu wyrokowi:

- na podstawie  art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie prawa materialnego, tj.  art. 8a ust. 2 i 4 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, poprzez błędną wykładnię pozostającą w sprzeczności z ich literalnym brzmieniem, a polegającą na przyjęciu, iż ww. przepis nie nakłada na samorząd województwa obowiązku przekazania przewoźnikom dopłat do tych przewozów, a w konsekwencji nie nakłada na samorząd województwa obowiązku zawarcia umowy w przedmiocie dopłat z przewoźnikiem oraz obowiązku wydania decyzji w tym przedmiocie, co skutkowało błędnym przyjęciem przez Sąd, iż niniejsza sprawa ma charakter sprawy cywilnej, a nie administracyjnej i w konsekwencji utrzymaniem w mocy decyzji SKO w K. z dnia [...] listopada 2010 r.,

- na podstawie  art. 174 pkt 2 p.p.s.a. naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj.  art. 134 § 1 p.p.s.a. w zw. z  art. 1 pkt 1 k.p.a. w zw. z  art. 104 § 1 k.p.a.,

poprzez niewłaściwe zastosowanie przepisu § art. 134 § 1 p.p.s.a. polegające na braku dogłębnego zbadania istoty sprawy przez Sąd I instancji mimo ciężącego na sędzie obowiązku rozstrzygnięcia w granicach danej sprawy, czego konsekwencją było dokonanie w ślad za organami obydwu instancji błędnej wykładni ww. przepisów skutkującej przyjęciem, iż § art. 104 § 1 k.p.a. wymaga do wydania decyzji w konkretnej sprawie wyraźnej podstawy ustawowej, podczas gdy powyższa wykładnia pozostaje w sprzeczności z literalną wykładnią przepisu § art. 104 § 1 k.p.a., który w powiązaniu z przepisem § art. 1 pkt 1 k.p.a. przewiduje domniemanie decyzyjnego załatwienia sprawy należącej do właściwości organu administracji publicznej, które to uchybienie skutkowało uznaniem, iż sprawa zwrotu dopłat należnych przewoźnikom z tytułu stosowania ulg ustawowych nie jest sprawą administracyjną, bowiem żaden przepis prawa nie przewiduje wydania decyzji w tego rodzaju sprawie, które to uchybienie miało istotny wpływ na treść skarżonego wyroku.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej skarżący rozwinął w sposób bardziej szczegółowy wskazane wyżej zarzuty. Wskazał w szczególności na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2008 r. (sygn. akt II CSK 28/08), w którym stwierdzono, że art. 8a ust. 1, 2 i 4 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego kreuje obowiązek zawarcia przez samorząd województwa umowy o zasadach przekazywania dopłat. Wskazał na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, który rozważając kwestię zgodności z Konstytucją art. 8a ust. 1 ww. ustawy, w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 lipca 2006 r. sygn. K 30/04 wielokrotnie stwierdził istnienie po stronie samorządu województwa bezwzględnie obowiązującego obowiązku finansowania przedmiotowych dopłat i automatycznej wypłaty należnych przewoźnikom świadczeń.

Zdaniem skarżącego kasacyjnie, samorząd województwa ma obowiązek przekazywania dopłat i w tym celu jest zobowiązany zawrzeć umowę z przewoźnikiem. Rola samorządu sprowadza się do automatycznej wypłaty środków w wysokości zdeterminowanej przez przepisy prawa, a uzależnionej od faktycznej liczby przejazdów ulgowych oraz struktury ulg, z których korzystają osoby uprawnione.

Ponadto skarżący wskazał na 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, które zgodnie z art. 110 Traktatu o funkcjonowaniu UE nie wymagają transpozycji i wiąże w całości we wszystkich państwach członkowskich UE, w art. 3 wyraźnie mówi o decyzji organu o przyznaniu rekompensaty podmiotowi w zamian za realizację zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, co następuje

w ramach umowy, której treść jest sprecyzowana w ww. rozporządzeniu. Powołany przepis rozporządzenia, nawet w braku przepisów krajowych wprost nakładających obowiązek podjęcia decyzji w sprawie dopłat, może stanowić taką podstawę prawną.

Jednocześnie, w ocenie skarżącego kasacyjnie, art. 8a ust. 2 i 4 ww. ustawy stanowi podstawę wydania decyzji administracyjnej, o czym świadczy posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem "samorządy województw przekazują dopłaty", który - jak przyjmuje się w orzecznictwie - przesądza decyzyjną formę załatwienia danej sprawy. O zakwalifikowaniu konkretnej sprawy do kategorii spraw administracyjnych

nie jest konieczny wyraźny przepis stanowiący podstawę wydania decyzji administracyjnej, bowiem z § art. 104 § 1 k.p.a. wynika domniemanie decyzyjnego załatwienia sprawy i należącej do właściwości organu administracji publicznej. Zgodnie bowiem z § art. 1 pkt 1 k.p.a. sprawą administracyjną jest należąca do organu administracji publicznej sprawa indywidualna rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej, natomiast w myśl § art. 104 § 1 k.p.a., organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba, że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Z powyższego wynika, że w każdym przypadku, gdy organ ma załatwić sprawę indywidualną

w inny sposób niż przez wydanie decyzji, ustawodawca musi wyraźnie wyłączyć formę decyzji.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z § art. 183 § 1 P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, co oznacza, że Sąd jest związany podstawami określonymi przez ustawodawcę w § art. 174 P.p.s.a. i wnioskami skargi zawartymi w § art. 176 P.p.s.a. Związanie podstawami skargi kasacyjnej polega na tym, że wskazanie przez stronę skarżącą naruszenia konkretnego przepisu prawa materialnego, czy też procesowego, określa zakres kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zatem sam autor skargi kasacyjnej wyznacza zakres kontroli instancyjnej wskazując, które normy prawa zostały naruszone. Naczelny Sąd Administracyjny nie ma obowiązku ani prawa do domyślania się i uzupełniania argumentacji autora skargi kasacyjnej.

Przy skorzystaniu w skardze kasacyjnej z podstawy określonej w § art. 174 pkt 1 P.p.s.a. zakres oceny Sądu jest ograniczony do badania, czy wskazane przepisy prawa materialnego zostały naruszone przez ich błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie i na czym to naruszenie polegało. Natomiast w myśl § art. 174 pkt 2 P.p.s.a. Sąd kontroluje, czy w trakcie orzekania przed sądem pierwszej instancji nie doszło do naruszenia przepisów postępowania sadowoadministracyjnego w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Sąd nie może więc samodzielnie konkretyzować zarzutów skargi kasacyjnej, ani uściślać, bądź w inny sposób ich korygować. Dodać należy, iż zasada związania granicami skargi kasacyjnej nie dotyczy jedynie nieważności postępowania, o której mowa w § art. 183 § 2 P.p.s.a.

Skarga kasacyjna jest środkiem zaskarżenia sformalizowanym. Aby mogła odnieść skutek w postaci jej uwzględnienia niezbędne jest jej sporządzenie w sposób zgodny z normującymi ją regułami, w szczególności podstawy kasacyjne muszą być tak skonstruowane, aby była możliwość odniesienia się poprzez ich treść do zaskarżonego orzeczenia.

Przechodząc do złożonego środka zaskarżenia stwierdzić należy, że postawione w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia prawa pozwalały na dokonanie oceny przez Naczelny Sąd Administracyjny zgodności z prawem wyroku Sądu pierwszej instancji. Sąd kasacyjny nie uznał ich jednak za zasadne.

Skarga kasacyjna zawiera zarzut naruszenia przepisów postępowania polegającego na naruszeniu przepisu § art. 134 § 1 p.p.s.a. w zw. z § art. 1 pkt 1 k.p.a. w zw. z § art. 104 § 1 k.p.a., poprzez niewłaściwe zastosowanie przepisu § art. 134 § 1 p.p.s.a. polegające na braku dogłębnego zbadania istoty sprawy przez Sąd I instancji mimo ciężącego na sądzie obowiązku rozstrzygnięcia w granicach danej sprawy, czego konsekwencją było dokonanie

w ślad za organami obydwu instancji błędnej wykładni ww. przepisów skutkującej przyjęciem, iż § art. 104 § 1 k.p.a. wymaga do wydania decyzji w konkretnej sprawie wyraźnej podstawy ustawowej, podczas gdy powyższa wykładnia pozostaje w sprzeczności z literalną wykładnią przepisu § art. 104 § 1 k.p.a. Taki sposób sformułowania zarzutów w zakresie naruszenia przepisów postępowania wskazuje, że w istocie rzeczy zarzut ten jest zarzutem niewłaściwego zastosowania przepisów prawa materialnego, a rozstrzygnięcie skargi kasacyjnej sprowadza się do zbadania zarzutu naruszenia przepisów prawa materialnego polegającego na naruszeniu art. 8a ust. 2 i 4 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż ww. przepis nie nakłada na samorząd województwa obowiązku przekazania przewoźnikom dopłat do tych przewozów, a w konsekwencji nie nakłada na samorząd województwa obowiązku zawarcia

umowy w przedmiocie dopłat z przewoźnikiem oraz obowiązku wydania decyzji w tym przedmiocie, co skutkowało błędnym przyjęciem przez Sąd, iż niniejsza sprawa ma charakter sprawy cywilnej, a nie administracyjnej i w konsekwencji utrzymaniem w mocy decyzji SKO w K. z dnia [...] listopada 2010 r.

Przepis art. 8a ust. 2 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego stanowi, że samorzady województw przekazują przewoźnikom wykonującym krajowe autobusowe przewozy pasażerskie dopłaty do tych przewozów z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg w przewozach pasażerskich. Zgodnie z ust. 4 powołanego przepisu uprawnienie do otrzymywania dopłat, o których mowa w ust. 2, nabywa przewoźnik, który :

1. posiada zezwolenie na wykonywanie przewozów regularnych osób w krajowym transporcie drogowym, wydane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. Nr 125, poz. 1371, z 2002 r. Nr 25, poz. 253, Nr 89, poz. 804 i Nr 199, poz. 1671 oraz z 2003 r. Nr 137, poz. 1302 i Nr 149, poz. 1452),
2. stosuje kasy rejestrujące posiadające pozytywną opinię ministra właściwego do spraw finansów publicznych, które umożliwiają określenie kwoty dopłat do przewozów w podziale na poszczególne kategorie ulg ustawowych,
3. zawarł umowę z samorządem województwa określającą zasady przekazywania przewoźnikom dopłat.

Brzmienie przepisu art. 8a ust. 4 pkt 3 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w sposób jednoznaczny wskazuje, że do uzyskania przedmiotowych dopłat koniecznym jest, by przewoźnik zawarł

z samorządem województwa umowę, która określa zasady przekazywania przewoźnikowi dopłat. Tak więc przewoźnik po to by mógł otrzymać dopłatę musi spełnić wymogi określone w punkcie 1 i 2 art. 8a ust. 4, a ponadto zawrzeć stosowną umowę.

W takiej sytuacji nie budzi wątpliwości Sądu, że roszczenie przewoźnika o wypłatę należności wynikających nieprzekazania mu przez samorząd województwa dopłat do przewozów z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg w przewozach pasażerskich, jako mające źródło w zawartej pomiędzy stronami umowie, ma charakter cywilnoprawny i może być dochodzone przed sądem powszechnym.

Do tego, by na konkretny podmiot nałożyć jakikolwiek obowiązek, przyznać cofnąć, bądź odebrać przyznane uprawnienia koniecznym jest, żeby obowiązywał przepis prawa materialnego pozwalający na takie działanie oraz by istniał organ administracji wyposażony w prawo regulacji danej materii w drodze indywidualnych aktów. Podstawą prawną decyzji administracyjnej jest przepis prawa powierzający organowi administracji publicznej załatwienie sprawy w tej formie. Nie budzi żadnych wątpliwości, że powoływany przez kasatora przepis art. 8a w żaden sposób nie nakazuje podejmowania rozstrzygnięcia

w zakresie dopłat w formie decyzji. Wprost przeciwnie konstrukcja tego przepisu, poprzez odesłanie do obowiązku zawarcia umowy określającej zasady przekazywania dopłat, bez ingerowania w treść tej umowy poza wskazaniem jej przedmiotu wskazuje na jej cywilnoprawny charakter. Tym samym roszczenie kasatora w zakresie dopłat, jako wynikające z umowy

o charakterze cywilnoprawnym może być dochodzone wyłącznie przed sądem powszechnym.

Mając na uwadze takie stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego uznać należy za niezasadny zarzut kasacyjny dotyczący naruszenia przepisu art. 134 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 1 pkt 1 k.p.a. w zw. z art. 104 § 1 k.p.a., poprzez niewłaściwe zastosowanie przepisu art. 134 § 1 p.p.s.a. polegające na braku dogłębnego zbadania istoty sprawy. Sąd zbadał sprawę i zgodnie z obowiązkiem wynikającym z

przepisu § art. 134 § 1 p.p.s.a. rozstrzygnął ją w jej granicach nie będąc związany zarzutami i wnioskami oraz powołaną podstawą prawną.

W takiej sytuacji aprobata Sądu I instancji dla decyzji o umorzeniu - na podstawie § art. 105 § 1 k.p.a. - wszczętego w niniejszej sprawie postępowania zasługuje na akceptację.

Stanowiska takiego w żaden sposób nie podważa, a nawet je podbudowuje przywołane przez stronę skarżącą wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2008 r., II CSK 28/08. Z tezy tegoż wyroku wynika, że art. 8a ust. 1, 2, i 4 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego kreuje obowiązek zawarcia przez samorząd województwa umowy o zasadach przekazywania dopłat. Niemniej jednak należy wskazać, że we wskazanej sprawie właśnie na drodze postępowania przed sądem powszechnym zobowiązano właściwy samorząd województwa do złożenia oświadczenia woli obejmującego treść omawianej umowy. Owszem przepis art. 8a ust. 1, 2 i 4 powoływanej ustawy kreuje obowiązek zawarcia przez samorząd województwa umowy o zasadach przekazywania dopłat, jednak w przypadku odmowy zawarcia takiej umowy jedyną drogą wyegzekwowania realizacji tegoż obowiązku jest droga postępowania przed sądem powszechnym. Podobnie wygląda sytuacja w przypadku odmowy wypłaty dopłat. Swojego żądania w tej materii może uprawniony dochodzić na drodze postępowania przed sądem powszechnym.

Powołane przez skarżącego orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego,

w którym rozważano kwestię zgodności z Konstytucją art. 8a ust. 1 ww. ustawy takiemu stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego nie przeczy. W uzasadnieniu wyroku z dnia 25 lipca 2006 r. sygn. K 30/04 Trybunał stwierdził istnienie po stronie samorządu województwa bezwzględnego obowiązku finansowania przedmiotowych dopłat i automatycznej wypłaty należnych przewoźnikom świadczeń. Stanowisko takie w żaden sposób nie przesądza jednak kwestii dochodzenia przez przewoźnika wysokości należnej mu dopłaty w przypadku odmowy jej dokonania przez samorząd województwa. Podobnie przedstawia się sytuacja w przypadku wskazanego przez kasatora rozporządzenia 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, gdzie w art. 3 mówi się o decyzji organu o przyznaniu rekompensaty podmiotowi w zamian za realizację zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, co następuje w ramach umowy, której treść jest sprecyzowana w ww. rozporządzeniu. Przepis ten nie rozstrzyga w żaden sposób o organie właściwym do rozstrzygnięcia sporu

o należne przewoźnikowi dopłaty.

Z powyższych względów, Naczelny Sąd Administracyjny, działając na podstawie § art. 184 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji.