

III SA/Gd 76/14 - Wyrok

Data orzeczenia	2014-03-27
Data wpływu	2014-01-30
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku
Sędziowie	Alina Dominiak Elżbieta Kowalik-Grzanka /sprawozdawca/ Jacek Hyla /przewodniczący/
Symbol z opisem	6037 Transport drogowy i przewozy
Hasła tematyczne	Transport
Skarżony organ	Samorządowe Kolegium Odwoławcze
Treść wyniku	Uchyłono decyzję II i I instancji
Powołane przepisy	Dz.U. 2012 nr 0 poz 270; art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) w zw. z art. 135; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity. Dz.U. 2011 nr 5 poz 13; art. 4 ust. 1 pkt 8 i pkt 9; art. 7 ust. 1 pkt 1 ppkt a) w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 3 i ppkt b); Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w składzie następującym: Przewodniczący: Sędzia NSA Jacek Hyla Sędziowie: Sędzia WSA Alina Dominiak Sędzia WSA Elżbieta Kowalik –Grzanka (spr.) Protokolant starszy sekretarz sądowy Wioleta Gładczuk po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 marca 2014 r. sprawy ze skarg "A" Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w G. na decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 2 grudnia 2013 r. nr [...] nr [...] nr [...] nr [...] w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie wydania zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym 1) uchyła zaskarżone decyzje oraz poprzedzające je decyzje Prezydenta Miasta z dnia 20 marca 2013 r.: nr [...], nr [...], nr [...], nr [...], 2) zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego na rzecz skarżącego "A" Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w G. kwotę 977 (dziewięćset siedemdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Wnioskami z dnia 8 marca 2013 r. skierowanymi do Prezydenta Miasta A Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w G. zwróciło się o udzielenie zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym w zakresie:

- linia nr 841 (G.– R.);
- linia nr 843 (G.– R.);
- linia nr 845 (G.– J.);
- linia nr 846 (G.– B.).

Decyzjami z dnia 20 marca 2013 r. o oznaczeniach: [...], [...], [...] oraz [...] Prezydent Miasta umorzył postępowania w sprawie wydania ww. zezwoleń.

W podstawach prawnych wydanych rozstrzygnięć organ pierwszej instancji przywołał art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 lit. d) ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r., Nr 204, poz. 2088).

W uzasadnieniach wydanych rozstrzygnięć Prezydent Miasta wskazał, że nie jest organem

właściwym do wydania zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym na ww. liniach. Zgodnie bowiem z art. 28 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. Nr 5, poz. 13) to Gmina P. jako organizator publicznego transportu zbiorowego powinna wydać operatorowi - A Spółce z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w G. zaświadczenia na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego. Zgodnie z wynikami postępowania przetargowego (o oznaczeniu [...]) A Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w G. zawierając umowę na świadczenie usług przewozowych na ww. liniach z organizatorem Gminą P. otrzymało status operatora publicznego transportu zbiorowego realizującego przewozy o charakterze użyteczności publicznej. W związku z powyższym A Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w G. nie może być traktowana jako przewoźnik, to jest przedsiębiorca działający na własny rachunek (komercyjnie).

Z uwagi na powyższe zainicjowane wnioskami spółki postępowania należy uznać za bezprzedmiotowe i wydać decyzje administracyjne o ich umorzeniu.

W odwołaniach od ww. decyzji spółka wskazała, że Gmina P. w świetle art. 7 i 8 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nie jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego, gdyż w rozumieniu ustawy nie posiada żadnej jednostki zajmującej się komunikacją miejską na jej terenie. Ponadto wszystkie linie komunikacyjne przebiegają przez więcej niż jedną jednostkę terytorialną, między którymi nie ma porozumienia komunalnego czy międzygminnego. Gmina P. jedynie dopłaca przewoźnikowi do wykonywanego transportu osób. Ponadto system informacji dla pasażera, określenie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz opłat za korzystanie leży w gestii przewoźnika a nie gminy. Na przewoźniku spoczywa ponadto planowanie, organizowanie i przeprowadzenie badań marketingowych.

Po rozpatrzeniu ww. środków odwoławczych od ww. decyzji Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzjami z dnia 2 grudnia 2013 r. (oznaczenia: [...], [...], [...] i [...]) utrzymało w mocy zakwestionowane rozstrzygnięcia Prezydenta Miasta.

W podstawach prawnych wydanych decyzji organ odwoławczy przywołał art. 138 § 1 pkt 1 w zw. z art. 105 § 1 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, art. 4 ust. 1 i ust. 8, art. 6 ust. 1, art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a), art. 28 i art. 82 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r., Nr 5, poz. 13 ze zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 lit. d) ustawy o transporcie drogowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 1265 ze zm.).

W uzasadnieniach wydanych decyzji Samorządowe Kolegium Odwoławcze wskazało, że zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym organizator publicznego transportu zbiorowego (zdefiniowany w art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym) zobligowany jest wydać operatorowi zaświadczenie określające m.in. rodzaj i liczby środków transportu oraz określenie przebiegu linii komunikacyjnej (art. 28 ust. 2 ww. ustawy). Przedmiotowe zaświadczenie potwierdza posiadanie przez operatora uprawnień do wykonywania publicznego transportu zbiorowego na danej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej. Zaświadczenie oraz aktualny rozkład jazdy powinny znajdować się w środku transportu, w którym wykonywany jest publiczny transport zbiorowy w transporcie drogowym i powinny być okazane na żądanie uprawnionego organu kontroli (art. 28 ust. 3 ww. ustawy).

W realiach rozpatrywanych spraw istotną okolicznością jest zawarcie w dniu 7 marca 2013 r. umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego pomiędzy spółką (operatorem publicznego transportu zbiorowego) a Gminą P. (organizatorem publicznego transportu drogowego). Z zawartej umowy wynika, że jej przedmiotem jest świadczenie przez operatora usług w zakresie publicznego transportu drogowego na liniach komunikacyjnych

Gminy P. – m.in. na liniach wskazanych w złożonych przez spółkę wnioskach. Z powołanych powyżej przepisów wynika zaś jednoznacznie, że operator publicznego transportu zbiorowego po podpisaniu umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego otrzymuje zaświadczenie potwierdzające posiadanie uprawnień do wykonywania publicznego transportu zbiorowego. W takiej sytuacji nie ma konieczności występowania z wnioskiem o wydanie zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym, o których mowa w art. 18 ustawy o transporcie drogowym. Potwierdza to ponadto przepis art. 82 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, który stanowi, że operator publicznego transportu drogowego, który w okresie od dnia wejścia w życie ustawy (1 marca 2011r.) do dnia 31 grudnia 2016 r. zawarł umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie drogowym, zwolniony jest z obowiązku posiadania zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, o których mowa w przepisach ustawy o transporcie drogowym.

W powyższych sytuacjach zachodzi zatem bezprzedmiotowość postępowań determinująca ich umorzenie w oparciu o normę zawartą w art. 105 § 1 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Brak jest bowiem konkretnych spraw, w których organ jest władny i jednocześnie zobowiązany do rozstrzygnięcia na podstawie przepisów prawa materialnego o uprawnieniach lub obowiązkach indywidualnego podmiotu.

W skargach na ww. decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego skierowanych do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku A Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w G. wniosła o uchylenie rozstrzygnięć wydanych przez organy obydwu instancji.

Decyzji organu odwoławczego zarzucono:

a) naruszenie przepisów prawa materialnego, to jest:

- art. 4 ust. 1 pkt 9 oraz art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, a co za tym idzie uznanie za organem pierwszej instancji, że Gmina P. jest w analizowanych stanach faktycznych organizatorem publicznego transportu zbiorowego na liniach 841, 843, 845 i 846;

- art. 79 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym poprzez jego niezastosowanie i nie wzięcie pod uwagę, że przepisy prawne regulujące wydawanie zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób nie przewidują umorzenia postępowania w przedmiocie wydania zezwolenia lecz co najwyżej odmowę wydania tego zezwolenia i to w przypadkach przewidzianych ustawą;

- art. 82 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym poprzez jego błędne zastosowanie do analizowanych stanów faktycznych:

b) naruszenie przepisów prawa procesowego, to jest:

- art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego poprzez: podjęcie zaskarżonych decyzji z pominięciem całokształtu okoliczności spraw i zgromadzonego materiału dowodowego, w tym obowiązujących norm prawnych regulujących wzajemne relacje między umowami zawieranymi w wyniku organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym a zezwoleniami na prowadzenie regularnych przewozów w transporcie drogowym;

- nieprawidłowe rozpatrzenie odwołań od decyzji wydanych przez organ pierwszej instancji

polegające na niewystarczającym odniesieniu się do wszystkich podniesionych zarzutów, w tym zarzucie błędnego uznania, iż Gmina P. nie jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego w rozumieniu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, gdyż przewóz organizowany przez wnioskodawcę ww. liniami nie wykracza poza teren tej gminy a żadnego porozumienia międzygminnego nie zawarto;

- brak należytego wyjaśnienia przez organ administracji publicznej przesłanek, którymi kierował się przy załatwieniu spraw oraz nieprzedstawienie wystarczającej argumentacji przemawiającej za utrzymaniem w mocy decyzji organu pierwszej instancji;

- art. 8 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP poprzez prowadzenie postępowań odwoławczych w sposób naruszający zaufanie obywateli do organów państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli.

W odpowiedziach na skargi Samorządowe Kolegium Odwoławcze wniosło o ich oddalenie nie znajdując podstaw do zmiany stanowiska wyrażonego w zakwestionowanych decyzjach.

W uzasadnieniach skarg wskazano m.in., że Gmina P. w świetle zaistniałego stanu faktycznego jak i w świetle obowiązującej regulacji normatywnej nie może być postrzegana jako organizator publicznego transportu zbiorowego w rozumieniu art. 7 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, gdyż wskazane sieci komunikacyjne wykraczają poza teren tej gminy. Ponadto wskazywana przez organy umowa nie ma cech umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego pomimo użycia takiego określenia w jej nazwie. Gmina P. nie miała bowiem umocowania formalno – prawnego do oparcia umowy na przepisach ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Powodem takiego stanu rzeczy był brak porozumienia z innymi gminami, przez które mają przebiegać planowane linie.

Na rozprawie w dniu 27 marca 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku postanowił połączyć do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy o sygnaturach III SA/Gd 76/14 (sprawa ze skargi na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z oznaczeniem [...]), III SA/Gd 77/14 (sprawa ze skargi na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z oznaczeniem [...]), III SA/Gd 78/14 (sprawa ze skargi na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z oznaczeniem [...]) oraz III SA/Gd 79/14 (sprawa ze skargi na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z oznaczeniem [...]).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zważył, co następuje:

W myśl art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem jej zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W świetle powołanego przepisu ustawy sąd administracyjny w zakresie swojej właściwości ocenia zaskarżoną decyzję administracyjną lub inne rozstrzygnięcie z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, w tym aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, z punktu widzenia ich zgodności z prawem materialnym i przepisami postępowania administracyjnego, według stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dacie wydania tych aktów. Co istotne, sąd administracyjny nie ocenia przy tym rozstrzygnięcia organu administracji pod kątem jego słuszności, bądź też celowości; nie rozpatruje również sprawy, kierując się zasadami współzycia społecznego.

Z kolei postępowanie przed sądami administracyjnymi prowadzone jest w oparciu o przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) W myśl art. 134 § 1 w/w aktu normatywnego

sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Mając na uwadze stan faktyczny i prawny przedmiotowej sprawy, Sąd doszedł do przekonania, iż skargi zasługują na uwzględnienie.

W świetle zarzutów w nich podniesionych oraz zważywszy bezspornie ustalony stan faktyczny w sprawie, uznać należy rozstrzygnięcia organów administracji za wadliwe.

Skarżący wystąpił o wydanie zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym na poszczególnych liniach określonych we wnioskach. Organ zarówno pierwszej jak i drugiej instancji uznał, że skarżący zawierając umowę na świadczenie usług przewozowych na poszczególnych liniach z organizatorem Gminą P., uzyskał status operatora publicznego transportu zbiorowego realizującego przewozy o charakterze użyteczności publicznej. Tak więc w myśl art. 28 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011r., Nr 5 poz. 13 ze zm.) to Gmina P. jako organizator publicznego transportu zbiorowego powinna wydać operatorowi A sp. z o.o. zaświadczenie na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego. Z uwagi na powyższe, zdaniem organów, skarżący nie może być traktowany jako przewoźnik w rozumieniu art. 4 pkt 15 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o transporcie drogowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 1265 ze zm.).

W sprawie zasadniczego znaczenia nabiera ustalenie, czy w świetle obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, Gmina P. jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego na podstawie zawartej ze skarżącym umowy z dnia 7.03.2013r. na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu drogowego. Stosownie do przepisu art. 4 pkt 9 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym organizator publicznego transportu zbiorowego to właściwa jednostka samorządu terytorialnego albo minister właściwy do spraw transportu, zapewniający funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze; organizator publicznego transportu zbiorowego jest "właściwym organem", o którym mowa w przepisach rozporządzenia (WE) nr 1370/2007. Dalej w myśl art.7 ust.1 organizatorem publicznego transportu zbiorowego, zwanym dalej "organizatorem", właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów, jest:

1) gmina:

a) na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich,

b) 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;

2) związek międzygminny - na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, na obszarze gmin tworzących związek międzygminny [...];

Zgodnie z ust. 2 tego przepisu jeżeli inny organizator byłby właściwy ze względu na obszar działania, a inny ze względu na zasięg przewozów, to właściwym organizatorem jest organizator, o którym mowa w ust. 1 pkt 1 lit. b, pkt 2, pkt 3 lit. b albo pkt 4.

Organizator, o którym mowa w ust. 1 pkt 1-5, jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego realizowanego w strefie transgranicznej /ust.3/ i ust. 4 w myśl, którego określone w ustawie zadania organizatora, o którym mowa w ust. 1 pkt 1-5, wykonuje, w przypadku:

- 1) gminy - wójt, burmistrz albo prezydent miasta;
- 2) związku międzygminnego - zarząd związku międzygminnego;
- 3) miasta na prawach powiatu - prezydent miasta na prawach powiatu;
- 4) powiatu - starosta;
- 5) związku powiatów - zarząd związku powiatów;
- 6) województwa - marszałek województwa.

Z zacytowanych przepisów wynika, że Gmina P. mogłaby być uznana za organizatora publicznego transportu zbiorowego na podstawie powołanej umowy, jeśli spełniałaby wymagania w zakresie gminnych przewozów pasażerskich, określonych w art.4 pkt 3 ww. ustawy tj. przewozu osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywanego w granicach administracyjnych jednej gminy lub gmin sąsiadujących, które zawarły stosowne porozumienie lub które utworzyły związek międzygminny; inne niż przewozy powiatowe, wojewódzkie i międzywojewódzkie - zgodnie z art.7 ust. 1 pkt1 ppkt a) bądź też spełniała pozostałe warunki określone w art. 7 ust.1 pkt 1 ppkt b).

Z akt sprawy jednak nie wynika, aby Gmina P. zawarła stosowne porozumienie lub aby doszło do utworzenia związku międzygminnego.

Skarżący zaś podnosi, że przejazd liniami komunikacyjnymi wskazanymi we wnioskach obejmuje zasięgiem teren nie tylko jednej gminy tj. Gminy P. ale również Miasto G. i Miasto P. W tej sytuacji nie sposób uznać zasadności stanowiska organów. Nie dokonały one bowiem prawidłowej wykładni przepisów prawa tj. art. 4 ust.1 pkt 8, 9 oraz art.7 ust.1 pkt 1 ppk a) w zw. z art. 4 ust.1 pkt 3 i ppk b) ustawy o publicznym transporcie zbiorowym co skutkowało wadliwym uznaniem przedmiotowego postępowania w sprawie wydania zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym na liniach wskazanych we wnioskach za bezprzedmiotowe i niezasadne skierowanie skarżącego do wystąpienia na podstawie art. 28 ust.1 ww. ustawy o wydanie zaświadczenia.

Dodatkowo w tym miejscu jedynie zauważyć należy, że umowa z dnia 7 marca 2013 roku, która miałaby - zdaniem organów - stanowić podstawę do wydania zaświadczenia, w § 1 pkt 8 nakłada na skarżącą obowiązek uzyskania i przedłożenia Gminie P. zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym na liniach objętych wnioskami w niniejszym postępowaniu.

W reasumpcji Sąd, na mocy art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) w zw. z art. 135 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi uchylił decyzje organów pierwszej i drugiej instancji.

Zaprezentowane rozważania i wynikające z nich wytyczne są wiążące dla organów przy ponownym rozpoznaniu spraw.