

31. Sprawy z zakresu dróg, kolei, lotnictwa, żeglugi

W kategorii spraw o podsymbolu 6033 – zajęcie pasa drogowego - w większości rozpatrywano sprawy, w których podmiot ubiegający się o stosowne zezwolenie zajmował wnioskowane miejsce i miał już na nim posadowioną reklamę za wcześniejszą zgodą zarządcy drogi. Obecnie organ wydawał decyzje odmowne na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 ze zm., dalej ustawa). Zgodnie ze wskazanym przepisem, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, lokalizowanie w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego może nastąpić wyłącznie za zezwoleniem właściwego zarządcy drogi, z zastrzeżeniem ust. 7 (nie znajdującego zastosowania w analizowanych sprawach), wydawanym w drodze decyzji administracyjnej.

Skarżący kwestionowali prawidłowość zastosowania tej podstawy, argumentując, że skoro nośnik reklamowy został już raz „zlokalizowany” w oparciu o zezwolenie, wydane na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o drogach publicznych, to nie da się go jeszcze raz „zlokalizować” w tym samym miejscu bez demontażu i ponownego montażu. Zatem do dalszych decyzji w sprawie funkcjonowania nośnika reklamowego w pasie drogowym, po tym jak wygaśnie dotychczasowa decyzja lokalizacyjna, mają zastosowanie przepisy art. 38 ust. 1 i art. 40 tejże ustawy.

Sąd nie podzielił tego stanowiska.

W nieprawomocnym wyroku z 16 października 2007 r. o **sygn. akt VI SA/Wa 1283/07** Sąd podkreślił, że upływ czasu, na jaki udzielone zostało zezwolenie na zajęcie pasa drogowego pod nośnik reklamowy, stanowi dla właściciela tego nośnika obowiązek jego likwidacji. Dalsze korzystanie z pasa drogowego zależy od wydania ponownego zezwolenia. Ustawa o drogach publicznych nie zna formuły „przedłużenia decyzji na zajęcie pasa drogowego”; wniosek tak sformułowany może zostać potraktowany jedynie jako ponowny wniosek o wyrażenie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, przy czym wnioskujący obowiązany jest udowodnić, że w jego przypadku zachodzą „szczególne okoliczności”, o których mowa w ww. przepisie, a lokalizowany nośnik nie będzie przeciwdziałał ochronie drogi jaką sprawuje zarządca. Dokonując oceny w tym zakresie, zarządca może - mając na względzie interes publiczny - nie zgodzić się na odstępstwo od zasady, jaką jest zakaz

lokalizowania w pasie drogowym wszelkich obiektów i urządzeń z drogą nie związanych, i jej nie służących.

Podobne stanowisko zajęto w sprawach o **sygn. akt: VI SA/Wa 1028/07** wyrok prawomocny, **VI SA/Wa 1298/07**, **VI SA/Wa 797/07**, **VI SA/Wa 1318/07**, **VI SA/Wa 1023/07**, **VI SA/Wa 1038/07** (wyroki nieprawomocne).

Pomimo podzielenia stanowiska organu odnośnie podstawy materialnej ww. decyzji, w szeregu sprawach Sąd uchylił zaskarżone rozstrzygnięcia z powodu naruszenia przepisów proceduralnych. Przykładowo w sprawie o **sygn. akt VI SA/Wa 1243/07** (wyrok prawomocny z dnia 9 października 2007 r.) organ I instancji udzielił zezwolenia na umieszczenie reklamy o wnioskowanej powierzchni na okres krótszy od żądanego przez spółkę. Natomiast organ odwoławczy, zmieniając decyzję co do okresu umieszczenia reklamy, jednocześnie określił jej powierzchnię na większą od wnioskowanej przez skarżącą oraz większą od tej, która była przedmiotem rozpoznania przez organ pierwszej instancji. W konsekwencji naliczył wyższą opłatę od tej, jaką spółka obowiązana byłaby uiścić, gdyby powierzchnia reklamy została wskazana w decyzji prawidłowo. Uchylając zaskarżoną decyzję, Sąd odwołał się do zasady dwuinstancyjności postępowania sformułowanej w art. 15 K.p.a. i stwierdził, że organ odwoławczy, dokonując rozstrzygnięcia na podstawie art. 138 § 1 K.p.a., jest obowiązany, w granicach tożsamości stanu faktycznego, odnieść się do zarzutów skarżącego w aspekcie rozstrzygnięcia organu I instancji. Poza tym postępowanie w sprawie wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy jest postępowaniem inicjowanym wnioskiem strony, o jakim mowa w art. 61 § 1 K.p.a. Wniosek ten wyznacza rodzaj i zakres sprawy, będącej przedmiotem postępowania, natomiast organ jest związany żądaniem w nim zawartym.

Na gruncie omawianej grupy spraw odnotowano również problem nieprawidłowego pojmowania przez organ odwoławczy kwestii bezprzedmiotowości postępowania odwoławczego (przykładowo sprawy o **sygn. akt: VI SA/Wa 1325/07**, **VI SA/Wa 1599/07**, **VI SA/Wa 1337/07**, **VI SA/Wa 1324/07**, **1323/07** - wszystkie wyroki nieprawomocne). Zagadnienie to zaistniało w sprawach, w których w dacie rozpatrywania odwołania od decyzji organu I instancji upłynął termin zajęcia pasa drogowego, wskazany we wniosku o wydanie stosownego zezwolenia. W tej sytuacji, organ odwoławczy uznawał, że wobec upływu w całości okresu planowanego zajęcia, a prowadzenie postępowania w tym zakresie stało się bezprzedmiotowe.

W konsekwencji organ ten umarzał postępowanie na podstawie art. 105 K.p.a. W uzasadnieniu decyzji przytaczano treść § 1 ww. przepisu.

Sąd nie podzielił tego stanowiska. Analizując problematykę umorzenia postępowania, organ administracji wyższego stopnia stwierdził, że skoro przepisy art. 138 K.p.a. stanowią wyłączną regulację zakresu decyzji odwoławczej, to działający w ich oparciu organ odwoławczy nie może umorzyć postępowania odwoławczego na innej podstawie, niż art. 138 § 1 pkt 3 K.p.a. Wprawdzie, w rozpatrywanych sprawach, organ w sentencji zaskarżonej decyzji posłużył się sformułowaniem „w pozostałej części umorzyć postępowanie odwoławcze”, jednak, jako podstawę prawną tego rozstrzygnięcia, podał art. 105 K.p.a., w uzasadnieniu zaś przytoczył treść § 1 tego przepisu. W istocie więc art. 105 § 1 K.p.a. stanowił prawną płaszczyznę działania organu odwoławczego w tym zakresie, a nie wzmiankowany art. 138 § 1 pkt 3 K.p.a., który w decyzji nie został wymieniony.

Tymczasem, w rozpatrywanych sprawach, organ odwoławczy obowiązany był ponownie rozpoznać sprawę rozstrzygniętą w pierwszej instancji przy uwzględnieniu, że zakres rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej decyzją odwoławczą wyznaczony jest zakresem rozstrzygnięcia sprawy decyzją organu I instancji. Stosownie do zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, strona ma prawo do dwukrotnego merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy inicjowanej swoim wnioskiem, a nie tylko do skontrolowania prawidłowości decyzji pierwszoinstancyjnej. Dlatego fakt, że między wniesieniem odwołania a datą decyzji odwoławczej upłynął okres planowanego przez stronę zajęcia pasa drogowego, nie czyni postępowania odwoławczego bezprzedmiotowym, skoro strona, składając odwołanie, nie zgadza się z decyzją organu I instancji, popiera odwołanie, a z drugiej strony ma prawo domagać się, w przewidzianym przepisami trybie, ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia tej sprawy w drugiej instancji.

Spośród spraw o podsymbolu 6031 (uprawnienia do kierowania pojazdami) można odnotować prawomocny wyrok z dnia 30 stycznia 2007 r. w sprawie o **sygn. akt VI SA/Wa 1596/06**, którym Sąd uchylił decyzję organu o cofnięciu skarżącemu uprawnień do kierowania pojazdami oraz o odmowie wydania mu wtórnika prawa jazdy. Sąd uznał za niedopuszczalne orzekanie w jednej decyzji o tych dwóch kwestiach naraz. Kwestia cofnięcia uprawnień powinna być, zdaniem Sądu, rozpoznana w pierwszej kolejności. Dopiero po jej prawomocnym rozstrzygnięciu

organ może wydać decyzję w przedmiocie wtórnika prawa jazdy. Innymi słowy, orzeczenie w przedmiocie cofnięcia uprawnień stanowi prejudykat w sprawie dotyczącej wtórnika prawa jazdy.

W roku 2007 nieznacznie wzrosła, w stosunku do roku ubiegłego, liczba spraw dotyczących opłat za przejazd pojazdem nienormatywnym (podsymbol 6035) i znacznie zmniejszyła się liczba spraw z dziedziny transportu drogowego i przewozów (podsymbol 6037). Ich liczba jest jednak nadal znacząca, choć zmieniała się problematyka skarg. W pierwszej z wymienionych kategorii wpłynęły 62 sprawy, w drugiej – 564 (w roku ubiegłym odpowiednio – 44 i 799 spraw).

Nadal częste były sprawy dotyczące kar pieniężnych za wykonywanie transportu z niekompletnie wypełnioną kartą opłaty drogowej, co skutkowało uznaniem, że nie zostało dowiedzione, iż opłata za kontrolowany przejazd była uiszczona.

W sprawie o **sygn. akt VI SA/Wa 406/07**, w której kierowca wykonywał transport drogowy, posługując się dobową kartą opłaty niewypełnioną w polu „nr rejestracyjny”, wyrokiem z 26 kwietnia 2007 r. (orzeczenie prawomocne) Sąd oddalił skargę, wyjaśniając, że zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 14 grudnia 2001 r. w sprawie uiszczania przez przedsiębiorców opłat za przejazd po drogach krajowych (Dz. U. Nr 150 z 2001 r. poz.1684 ze zm.), właściwie wypełnione karty opłaty drogowej są dowodem potwierdzającym wniesienie opłaty. Zgodnie z § 5 ust. 6 rozporządzenia karta opłaty niewypełniona lub wypełniona w sposób inny, niż przewidziany rozporządzeniem, albo zawierająca poprawki, nie stanowi dokumentu potwierdzającego wniesienie opłaty. Sąd przypomniał, że zgodnie ze stanowiskiem NSA, wyrażonym w wyroku z dnia 7 grudnia 2005 r. I OSA 214/05 cytowane rozporządzenie wyraźnie ogranicza możliwości dowodowe kierującego pojazdem. Na nim spoczywa ciężar dowodu, że należna opłata została uiszczona. Przy tym, może on to uczynić w jeden jedyny sposób - przez okazanie prawidłowo wypełnionej karty.

Podobne stanowisko Sąd zaprezentował w wyroku z 28 czerwca 2007 r. o **sygn. akt VI SA/Wa 551/07** – orzeczenie prawomocne, wskazując, że w świetle art. 42 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. Nr 204 z 2004 r. poz. 2088, ze zm., dalej ustawa) i przepisów ww. rozporządzenia, posiadanie karty

opłaty drogowej nie jest celem samym w sobie, tylko służy udokumentowaniu wniesienia stosownej, wymaganej prawem opłaty drogowej za każdy przejazd. Jeżeli karta jest wypełniona wadliwie, w sposób umożliwiający jej ponowne użycie dla innego pojazdu lub w innym czasie, a więc w sposób nie pozwalający na ustalenie, za który przejazd opłatę uiszczono, należy uznać, że nie zostało przy pomocy takiej karty dowiedzione uiszczenie opłaty. W konsekwencji uzasadniona jest kara za wykonywanie przewozu bez uiszczenia opłaty. Sąd powołał się w tym względzie na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 7 kwietnia 2006 r. I OSK 676/05 wyjaśnił, że brak wpisania numeru rejestracyjnego samochodu uważać należy za istotną wadę, wpływającą na ocenę ważności dokumentu, o którym mowa w § 5 ust. 6 w związku z § 5 ust. 3 ww. rozporządzenia, natomiast w wyroku z dnia 27 kwietnia 2007 r. I OSK 805/06 wskazał, że bez numeru rejestracyjnego pojazdu w karcie opłaty nie można stwierdzić jakiego pojazdu, a co za tym idzie, przewoźnika, karta ta dotyczy. Niewypełnienie karty w istotnej części, pozwalającej na identyfikację pojazdu z nią związanego, sprawia, że karta taka nie może stanowić dokumentu potwierdzającego wniesienie opłaty. Ponieważ w omawianej sprawie kierowca wykonywał transport drogowy z dobową kartą opłaty drogowej, która nie była wypełniona w polu „nr rejestracyjny”, Sąd uznał zasadność ustalenia organu, że uiszczenie opłaty nie zostało dowiedzione i oddalił skargę na decyzję o nałożeniu kary pieniężnej.

Częstym powodem skarg było kwestionowanie przez przedsiębiorców zasadności nałożenia kar za uchybienia, których dopuścili się zatrudniani przez nich kierowcy. W świetle przepisów wzmiankowanej wyżej ustawy o transporcie drogowym, za naruszenia przepisów o transporcie odpowiada zawsze wykonujący przewozy drogowe, nie zaś kierowca samochodu.

W prawomocnym wyroku z dnia 26 kwietnia 2007 r. (**sygn. akt VI SA/WA 404/07**) Sąd oddalił skargę na decyzję o nałożeniu kary pieniężnej za wykonywanie transportu drogowego w okresie obowiązywania zakazu ruchu na drogach niektórych pojazdów. Przedsiębiorca podważał w tej sprawie zasadność nałożenia na niego kary, wywodząc, że kara powinna być nałożona na kierowcę, który naruszył zakaz. Sąd wskazał, że zgodnie z art. 92 ust. 1 p. 5 ustawy o transporcie drogowym, będącym podstawą prawną nakładania kar pieniężnych, ustawodawca posługuje się szerokim

określeniem „przewóz drogowy” i stanowi, że kto wykonuje przewóz drogowy, naruszając obowiązki lub warunki wynikające z przepisów ustawy lub m.in. przepisów o ruchu drogowym, podlega karze pieniężnej określonej w załączniku do ustawy. Stosownie do art. 93 ust. 1 ustawy, uprawnieni do kontroli mają prawo nałożyć na wykonującego przewozy drogowe karę pieniężną. Z zestawienia wskazanych przepisów wynika, że za naruszenie obowiązków określonych w ustawie o transporcie drogowym i w innych wymienionych w niej ustawach, w tym w ustawie Prawo o ruchu drogowym, odpowiada wykonujący przewóz drogowy. Wykonującym przewóz drogowy jest, zgodnie z definicją z art. 4 p. 6a ustawy, podmiot wykonujący transport drogowy, niezarobkowy przewóz drogowy i inny przewóz drogowy. Zatem kara nakładana jest na przedsiębiorców, a nie na bezpośrednich sprawców naruszenia, czyli kierowców.

W 2007 r. wiele było spraw dotyczących nieprawidłowości w dokumentacji kierowcy. Ustawą z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 149 z 2003 r. poz. 1452) wprowadzono do ustawy o transporcie drogowym nowy rozdział 7a regulujący wymagania stawiane kierowcom zawodowym. Spełnienie tych wymagań miało być potwierdzone stosowną dokumentacją kierowcy. W okresie przejściowym wymagane dawniej „świadectwa kwalifikacji kierowcy” zachowały ważność do końca okresu, na który były wydane i zastępowały nowo wprowadzoną dokumentację kierowcy. W 2006 r. kończył się okres ważności „świadectw kwalifikacji” i wielu przedsiębiorców nie zadbało na czas o przygotowanie stosownej dokumentacji kierowcy zgodnie z nowymi wymaganiami. Na dokumentację tę składa się m.in. zaświadczenie lub oświadczenie wg specjalnego wzoru o zatrudnieniu i spełnieniu wszystkich wymagań określonych ustawą. Za brak tego dokumentu organy nakładały kary pieniężne za uchybienia w dokumentacji kierowcy.

Wyrokiem z dnia 17 maja 2007 r. (**sygn. akt VI SA/WA 427/07**) - orzeczenie prawomocne - Sąd oddalił skargę na decyzję o nałożeniu kary pieniężnej za nieposiadanie przez kierowcę-przedsiębiorcę wskazanego wyżej zaświadczenia. W sprawie było niesporne, że kierowca, będący przedsiębiorcą, spełniał wymagania ustawowe, jednak nie posiadał dokumentu wymaganego art. 39e ust. 1 p. 6 i 39 f p. 1 ustawy. Sąd wskazał, że nie ocenia zasadności przyjętych w ustawie uregulowań, a

jedynie zgodność decyzji administracyjnych z przepisami prawa. Art. 39e ust. 1 p. 6 ustawy, w wersji obowiązującej w dacie kontroli, nakładał na przewoźnika drogowego obowiązek wystawienia kierowcy zaświadczenia, poświadczającego jego zatrudnienie oraz spełnienie wszystkich wymagań określonych ustawą. Zgodnie z art. 39f p. 1 ustawy, powołany przepis stosowany był odpowiednio do przedsiębiorcy osobiście wykonującego transport drogowy, zatem art. 39e ust. 1 p. 6 ustawy znajdował zastosowanie do skarżącego. Odpowiednie stosowanie wymienionego przepisu do przedsiębiorcy, będącego jednocześnie kierowcą, polegało na tym, że przedsiębiorca-kierowca nie wystawiał zaświadczenia, tylko wypełniał stosowne „oświadczenie”, którego wzór wynikał z załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 22 grudnia 2003 r. w sprawie postępowania z dokumentacją związaną z pracą kierowcy (Dz. U. Nr 230, poz. 2303). Art. 87 ust. 1a ustawy nakładał na wykonującego transport drogowy obowiązek posiadania przy sobie i okazywania do kontroli zaświadczenia, o którym mowa w art. 39e ust. 1 p. 6. Gdy chodzi o przedsiębiorcę-kierowcę, jak wskazano wyżej, zgodnie z art. 39f p. 1 ustawy, zaświadczenie jest zastąpione oświadczeniem. Załącznik do ustawy prawo o transporcie drogowym w lp. 1.8 p. 4, jako podlegające karze naruszenie przepisów ustawy, wymienia „wykonywanie transportu drogowego z naruszeniem warunków dotyczących dokumentacji kierowcy w zakresie wystawienia oświadczenia, poświadczającego spełnienie wszystkich wymagań określonych ustawą” i ustanawia za to naruszenie karę 500,00 zł. Brak podstaw do uznania, że wypełnienie obowiązku, dotyczącego wystawienia „oświadczenia”, może być zastąpione okazaniem do kontroli dokumentów, opisanych w oświadczeniu. Powołana kara nakładana jest bowiem za naruszenie obowiązku wystawienia oświadczenia, a nie za brak aktualnych badań.

Wobec częstych zmian stanu prawnego w dziedzinie transportu drogowego istotną jest kwestia, według których przepisów prawa ma być oceniana sytuacja kontrolowanego przewoźnika, i które przepisy mają być podstawą wydanej decyzji. Jasne reguły intertemporalne są niestety w omawianej dziedzinie rzadkością.

Wyrokiem z dnia 30 sierpnia 2007 r. (**sygn. akt VI SA/WA 929/07**) - orzeczenie prawomocne - Sąd uchylił zaskarżoną decyzję i wskazał, że do oceny, czy kierowca posiadał w czasie kontroli dokumenty wymagane ustawą, należy bezwzględnie stosować te przepisy, które obowiązywały w dacie kontroli.

Przedsiębiorca stosując się do przepisów prawa, obowiązujących w dacie wykonywania przewozu, powinien wyposażyć kierowcę w wymagane prawem dokumenty. W świetle przepisu art. 11 wspomnianej już wyżej ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy (...), obowiązującego w dacie kontroli, świadectwo kwalifikacji kierowcy potwierdza spełnienie przez kierowcę wszystkich wymogów, zawartych w art. 7a ustawy o transporcie drogowym, tj. także wymogu z art. 39b ust. 1 p. 1 tej ustawy, dotyczącego ukończenia kursu doształcającego kierowców, przewożących rzeczy. Zatem, przedstawiając do kontroli ważne świadectwo kwalifikacji, kierowca okazuje wymagane prawem dokumenty. W tym stanie rzeczy nałożenie kary za brak zaświadczenia było nieuzasadnione.

Wyrokiem z dnia 19 września 2007 r. o **sygn. akt VIII SA/Wa 405/07 (6032)** – orzeczenie prawomocne - Sąd uchylił zaskarżoną decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji w R. oraz poprzedzającą ją decyzję Komendanta Powiatowego w K. w przedmiocie skierowania na badania, na podstawie art. 122 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym. Skład orzekający nie podzielił stanowiska organu, że stosowne skierowanie na badania lekarskie powinno zostać wydane w ciągu 30 dni od dnia uprawomocnienia się orzeczenia w sprawie karnej. Zdaniem organu, zgodnie z naczelnymi zasadami wykładni, organ stosujący prawo ma obowiązek interpretacji przepisów w ramach obowiązującego systemu prawnego tzn. że przepis § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 stycznia 2004 roku w sprawie badań lekarskich kierowców i osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami – Dz. U. Nr 2, poz. 15 - obowiązujące od dnia 9 stycznia 2004 roku i powołany art. 122 prawa o ruchu drogowym należy rozpatrywać w związku z art. 42 ust. 3 Konstytucji RP, z którego wynika nakaz traktowania każdego za niewinnego dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem. Sąd nie podzielił tej argumentacji, podniósł, iż jak wynika z ust. 2 § 2 powołanego rozporządzenia kierującemu pojazdem o którym mowa w art. 122 ust. 1 pkt 3 ustawy, skierowanie na badanie lekarskie wydaje komendant powiatowy Policji, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia, w którym nastąpił wypadek drogowy, albo od dnia w którym kierował pojazdem w stanie nietrzeźwości lub po użyciu środka działającego podobnie do alkoholu. Jest to przepis jasny i precyzyjny. Zdaniem Sądu, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wszędzie tam,

gdzie jakaś materia jest normowana równolegle przez konstytucję i ustawy zwykłe, konieczne jest łączne uwzględnianie tych wzorców. Na tle art. 193 Konstytucji każdy sąd może rozważać kwestię zgodności unormowania ustawowego z postanowieniami konstytucyjnymi (lub prawnomiędzynarodowymi) i - w razie pojawienia się wątpliwości - kierować odpowiednie pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego. Dopóki jednak sąd nie zdecyduje się na skorzystanie z tej drogi dla wyeliminowania normy ustawowej, nie może jej po prostu pomijać w procesie orzekania.