

**III SA/Łd 426/19 - Wyrok**

<b>Data orzeczenia</b>	2019-07-10
<b>Data wpływu</b>	2019-05-07
<b>Sąd</b>	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi
<b>Sędziowie</b>	Janusz Nowacki /przewodniczący/ Małgorzata Kowalska Monika Krzyżaniak /sprawozdawca/
<b>Symbol z opisem</b>	6037 Transport drogowy i przewozy
<b>Hasła tematyczne</b>	Transport
<b>Skarżony organ</b>	Samorządowe Kolegium Odwoławcze
<b>Treść wyniku</b>	Oddalono skargę
<b>Powołane przepisy</b>	Dz.U. 2017 nr 0 poz 1369; art. 151 p.p.s.a. i art. 199 p.p.s.a.; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dz.U. 2017 nr 0 poz 2200; art. 4 pkt 8, art. 18 ust 1 i art. 22a ust 1; Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym Dz.U. 2000 nr 98 poz 1071; art. 106 k.p.a.; Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r.- Kodeks postępowania administracyjnego - tekst jednolity

**Sentencja**

Dnia 10 lipca 2019 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, Wydział III w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia NSA Janusz Nowacki Sędziowie Sędzia WSA Monika Krzyżaniak (spr.) Asesor WSA Małgorzata Kowalska Protokolant sekretarz sądowy Ewa Cieślik po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 lipca 2019 roku sprawy ze skargi Stowarzyszenia "A" w L. na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ł. z dnia [...] nr [...] w przedmiocie uzgodnienia wydania zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym oddała skargę.

**Uzasadnienie**

Postanowieniem z dnia [...] Samorządowe Kolegium Odwoławcze w [...] po rozpoznaniu zażalenia Stowarzyszenia [...] z siedzibą w [...] na postanowienie Marszałka Województwa [...] z dnia [...] znak: [...] w sprawie uzgodnienia wydania zezwolenia [...] Sp. z o.o. z siedzibą w [...], na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, utrzymało w mocy zaskarżone rozstrzygnięcie. Podstawę prawną postanowienia stanowił m.in. art. 138 § 1 pkt 1 w związku z art. 144 i art. 106 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.; dalej: "k.p.a.") oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 lit. g) ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 2200 ze zm., dalej: "u.t.d.")

Z akt sprawy wynika, że Marszałek Województwa [...] z uwagi na postępowanie toczące się z wniosku firmy [...] Sp. z o.o. z siedzibą w [...] w przedmiocie wydania zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym na linii komunikacyjnej Warszawa - Katowice - Bielsko-Biała, pismem z dnia 28 stycznia 2019 r. wystąpił do Marszałka Województwa [...] o uzgodnienie wydania zezwolenia - w trybie art. 106 k.p.a.

Marszałek Województwa [...] postanowieniem z dnia [...] uzgodnił wydanie ww. zezwolenia, przy czym postanowienie to zostało doręczone Marszałkowi Województwa [...] i stronie postępowania tj. firmie [...] Sp. z o.o.

W dniu 25 lutego 2019 r. do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w [...] wpłynęło - za pośrednictwem Urzędu Marszałkowskiego w [...] - zażalenie wraz z ewentualnym wnioskiem o przywrócenie terminu do złożenia zażalenia, Stowarzyszenia [...] z siedzibą w [...]. Stowarzyszenie podniosło, iż postanowieniem z dnia [...] zostało dopuszczone przez

Marszałka Województwa [...] do udziału w prowadzonym postępowaniu.

W zażaleniu Stowarzyszenie zarzuciło organowi naruszenie przepisów prawa materialnego oraz przepisów postępowania a mianowicie:

1) art. 7 i 77 w związku z art. 106 § 5 k.p.a. poprzez wydanie postanowienia w przedmiocie uzgodnienia planowanego przebiegu linii komunikacyjnej bez przeprowadzenia w tym zakresie postępowania dowodowego tj. bez wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego, a w szczególności bez dokonania sprawdzenia czy projektowana linia stanowić będzie zagrożenie dla już istniejących linii regularnych;

2) art. 22a ust. 1 pkt 2 lit. a u.t.d. poprzez niedokonanie w toku postępowania uzgodnieniowego sprawdzenia czy projektowana linia stanowić będzie zagrożenie dla już istniejących linii regularnych.

Stowarzyszenie zaznaczyło, że bez swojej winy nie brało udziału w postępowaniu uzgodnieniowym, gdyż wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu został złożony 25 stycznia 2019 r., a o tym, że postanowienie znak: [...] zostało wydane, dowiedziało się dopiero, gdy uzyskało dostęp do akt sprawy, czyli po wydaniu przez Marszałka Województwa [...] postanowienia z dnia [...]. W uzasadnieniu zażalenia Stowarzyszenie wskazało, że zgodnie z art. 22a ust. 1 pkt 2 lit a u.t.d. organy, o których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 mogą odmówić udzielenia lub zmiany zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym, gdy zostanie wykazane, że projektowana linia regularna stanowić będzie zagrożenie dla już istniejących linii regularnych z wyjątkiem sytuacji, kiedy linie te są obsługiwane tylko przez jednego przewoźnika lub jedną grupę przewoźników. W ocenie wnoszącego zażalenie, organ uzgadniający powinien, tak jak w przypadku rozstrzygnięcia o udzieleniu zezwolenia, wyjaśnić, czy nowoprojektowana linia nie zakłóci funkcjonowania linii istniejących w stopniu zagrażającym ich ekonomicznemu istnieniu. Zagrożenie dla istniejących linii należy rozpatrywać także w sensie bezpieczeństwa ruchu. Stowarzyszenie powołało szereg orzeczeń sądowych wyjaśniających, jak rozumieć pojęcie "zagrożenie dla już istniejących linii regularnych".

Zaskarżonym postanowieniem Samorządowe Kolegium Odwoławcze w [...] utrzymało w mocy postanowienie Marszałka Województwa [...] z dnia [...] znak: [...]. Organ odwołał się do treści art. 18 ust. 1 pkt 1 lit. g) u.t.d. i wskazał, że wykonywanie przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych wymaga zezwolenia: w krajowym transporcie drogowym - wydanego, w zależności od zasięgu tych przewozów odpowiednio przez marszałka województwa właściwego dla siedziby albo miejsca zamieszkania przedsiębiorcy, w uzgodnieniu z marszałkami województw właściwymi ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnej - na wykonywanie przewozów na liniach komunikacyjnych wykraczających poza obszar co najmniej jednego województwa. Organ odwołał się także do treści art. 106 k.p.a.

Kolegium wyjaśniło, że w rozpoznawanej sprawie nie jest spornym, iż Stowarzyszenie [...] z siedzibą w [...], na mocy postanowienia Marszałka Województwa [...] z [...] zostało dopuszczone do udziału w prowadzonym postępowaniu dotyczącym wydania [...] Sp. z o.o. z siedzibą w [...] zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym na linię komunikacyjną Warszawa - Częstochowa - Sosnowiec - Katowice - Tychy - Bielsko-Biała. Organ I instancji w dniu [...] wydał zaskarżone postanowienie, które doręczył wyłącznie Marszałkowi Województwa [...] i wnioskodawcy. Kolegium wyjaśniło, że skoro z akt sprawy wynika, iż zaskarżone postanowienie zostało doręczone stronie postępowania, która w postępowaniu brała udział tj. firmie [...] Sp. z o.o. w dniu 8 lutego 2019 r., to w ocenie organu również i tę datę przyjąć należy jako doręczenie zaskarżonego postanowienia Stowarzyszeniu [...] z siedzibą w [...]. Zdaniem Kolegium

zażalenie Stowarzyszenia wniesione zostało zatem z zachowaniem przepisanej terminu.

Organ wskazał, że kryterium, według którego określa się właściwość miejscową organu uprawnionego do wydania zezwolenia na przewozy regularne i regularne specjalne w krajowym transporcie drogowym, a także organów uzgadniających, stanowi zatem planowany przebieg linii komunikacyjnej. Organ wyjaśnił, że z uwagi na fakt, że o wydanie przedmiotowego zezwolenia wystąpił przedsiębiorca, którego siedziba znajduje się w W., organem właściwym do rozstrzygnięcia sprawy w przedmiocie udzielenia zezwolenia jest Marszałek Województwa [...], a wobec faktu, iż planowany przebieg linii komunikacyjnej wykracza poza obszar co najmniej jednego województwa (przebiegając w tym zakresie również przez województwo [...]) – organem właściwym do zajęcia stanowiska - jest m.in. Marszałek Województwa [...]. Organ podkreślił, że uzgodnienie ma przy tym charakter wiążący dla organu wydającego zezwolenie. Wynika to jednoznacznie z redakcji art. 18 ust. 1 u.t.d. Przepis ten stanowi bowiem o wydawaniu zezwoleń "w uzgodnieniu", a nie "po zasięgnięciu opinii". Stanowisko organu uzgadniającego stanowi zatem podstawę do wydania przez organ rzeczowo właściwy decyzji odmownej lub zezwalającej na wykonywanie przewozów regularnych.

Kolegium wskazało, że uzgodnienie, o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 lit. g u.t.d. stanowi o możliwości wypowiedzenia się przez organ uzgadniający jedynie na temat tych okoliczności, które są istotne dla udzielenia zezwolenia dla danej linii komunikacyjnej w części obejmującej obszar jednostki samorządu terytorialnego, dla którego organ ten jest miejscowo właściwy. Każda jednostka samorządu terytorialnego może bowiem - w zakresie przyznanych jej ustawowo kompetencji – ocenić skutki realizacji proponowanych przewozów tylko w zakresie obejmującym obszar własnej właściwości (p. wyrok WSA w Kielcach z 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt: II SA/Ke 95/12).

Organ odwoławczy przypomniał, że firma [...] Sp. z o.o. z siedzibą w [...] wystąpiła z wnioskiem o wydanie zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym na linię komunikacyjną Warszawa - Częstochowa - Sosnowiec - Katowice - Tychy - Bielsko-Biała, wskazując 5 planowanych przystanków, z tego żaden na terenie województwa [...].

Kolegium odwołało się do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 23 czerwca 2016 r. sygn. akt: III SA/Lu 1695/15 w którym sąd m.in. stwierdził, że linia komunikacyjna, zgodnie z art. 4 pkt 8 u.t.d., oznacza połączenie komunikacyjne na określonej drodze między przystankami wskazanym w rozkładzie jazdy, po której odbywają się regularne przewozy osób. Organ odwoławczy podniósł, że skoro Marszałek Województwa [...] może wypowiedzieć się - w ramach uzgodnienia o którym mowa w art. 106 k.p.a. - wyłącznie w zakresie obejmującym obszar własnej właściwości tj. województwa [...], a po drugie skoro linia komunikacyjna to połączenie komunikacyjne między przystankami wskazanymi w rozkładzie jazdy (a w odniesieniu do rozpoznawanej sprawy na terenie województwa [...] nie ma żadnego przystanku), to po pierwsze, zaskarżone postanowienie jest zasadne, a po drugie, jako zupełnie chybione uznano zarzuty sformułowane przez Stowarzyszenie [...] dotyczące naruszenia art. 22a ust. 1 pkt 2 lit. a) u.t.d., który odnosi się do negatywnej przesłanki udzielenia zezwolenia (odpowiednio uzgodnienia jego udzielenia) tj. wykazania, iż projektowana linia regularna stanowić będzie zagrożenie dla już istniejących linii regularnych.

W ocenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w [...] konsekwentnie zatem uznać należy za nieuzasadnione zarzuty naruszenie przepisów postępowania tj. art. 7 i 77 w związku z art. 106 § 5 k.p.a. poprzez wydanie postanowienia w przedmiocie uzgodnienia planowanego przebiegu linii komunikacyjnej bez przeprowadzenia w tym zakresie postępowania dowodowego tj. bez wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego, a w

szczegółności bez dokonania sprawdzenia czy projektowana linia stanowić będzie zagrożenie dla już istniejących linii regularnych.

W skardze Stowarzyszenie [...] z siedzibą w [...] wniosło o uchylenie postanowień I i II instancji oraz zasądzenie na rzecz skarżącego zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przewidzianych.

Zaskarżonemu postanowieniu zarzucono naruszenie przepisów prawa materialnego oraz przepisów postępowania, które miały wpływ na wynik sprawy, a w szczególności naruszenie:

1) art. 138 § 1 pkt 1 w zw. z art. 7 i art. 77 w zw. z art. 106 § 5 k.p.a. poprzez utrzymanie w mocy postanowienia w przedmiocie uzgodnienia planowanego przebiegu linii komunikacyjnej bez przeprowadzenia w tym zakresie postępowania dowodowego tj. bez wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego, a w szczególności bez dokonania sprawdzenia czy projektowana linia stanowić będzie zagrożenie dla już istniejących linii regularnych;

2) art. 18 ust. 1 pkt 1 lit. g) i art. 22a ust. 1 pkt 2 lit. a u.t.d. poprzez niedokonanie w toku postępowania uzgodnieniowego sprawdzenia czy projektowana linia stanowić będzie zagrożenie dla już istniejących linii regularnych, wobec uznania, że w niniejszej sprawie nie występuje linia komunikacyjna w rozumieniu ustawy;

3) art. 8 § 1, art. 9, art. 11 i 107 § 3 k.p.a. w zw. z art. 126 k.p.a. poprzez lakoniczne i niezrozumiałe uzasadnienie postanowienia, które nie pozwala skarżącemu poznać przesłanek, na których organ odwoławczy uznał za kluczowe dla przedmiotowego rozstrzygnięcia.

W uzasadnieniu skargi pełnomocnik Stowarzyszenia wskazał na wymogi wynikające z art. 107 § 2-5 w zw. z art. 126 k.p.a. Nie zgodził się też z uznaniem przez organ, że skoro na obszarze województwa łódzkiego znajduje się tylko jeden przystanek, to organ nie miał obowiązku badać przesłanek opisanych w art. 22 a ust. 1 pkt 2 lit a) u.t.d., gdyż w stosunku do tej trasy nie występuje linia komunikacyjna. Podkreślił, że skoro Marszałek Województwa [...] wystąpił do marszałków poszczególnych województw o uzgodnienie, to tym samym przyjął, że na terenie województwa [...] występuje linia komunikacyjna.

W odpowiedzi na skargę organ wniosł o jej oddalenie, podtrzymując dotychczasowe stanowisko.

Pismem z dnia 3 lipca 2019 r. uczestnik postępowania - [...] w [...], wniosł o oddalenie skargi Stowarzyszenia [...] oraz o zasądzenie od skarżącego kosztów postępowania. Uczestnik podniósł, iż w jego ocenie działanie Stowarzyszenia ma na celu obstrukcję możliwości prowadzenia przez stronę swoich interesów (biznesu) i stanowi "urzędowy" sposób na utrudnienie lub nawet sparaliżowanie interesów [...] jako przewoźnika drogowego w transporcie pasażerskim. Taki sposób "działania" skarżący już stosował w odniesieniu do innego przewoźnika tj. [...] Sp. z o.o., znanego pod komercyjną nazwą [...] podkreśliła, iż dopuszczenie Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu miało na celu wspomaganie organów w wykazaniu zagrożenia nieuczciwą konkurencją, ale jak dotychczas Stowarzyszenie celu tego nie wypełniło. W żaden sposób nie podjęto nawet próby wykazania, że w sprawie niniejszej można mieć do czynienia z realną nieuczciwą konkurencją, czy też zagrożeniem dla konkretnych istniejących już linii regularnych lub rentowności porównywalnych połączeń kolejowych. Jednocześnie zarzut niezbadania takich okoliczności Stowarzyszenie stawia organom. Skarżące Stowarzyszenie w żaden sposób nie wykazało, że na wskazanej trasie istnieją jakiegokolwiek inne połączenia, w jakich godzinach, jakie mają przystanki oraz, że uwzględnienie wniosku uczestnika zagrozi tym połączeniom lub rentowności połączeń

kolejowych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga nie jest uzasadniona.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 2188 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Zakres tej kontroli wyznacza art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2018 r., poz. 1302, dalej: "p.p.s.a."), który stanowi, że sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a. Zgodnie natomiast z art. 145 § 1 p.p.s.a., uwzględnienie przez sąd administracyjny skargi i uchylenie decyzji następuje 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 rozpoznawanej sprawie Sąd nie stwierdził takiego naruszenia przepisów, które uzasadniałoby uwzględnienie skargi.

Na wstępie należy wskazać, że organ prawidłowo uznał, że zażalenie na postanowienie Marszałka Województwa [...] z dnia [...] zostało wniesione przez Stowarzyszenie [...] z siedzibą w [...] z zachowaniem 7 dniowego terminu. Organ zasadnie uznał, że Stowarzyszenie bez swojej winy nie brało udziału w postępowaniu o uzgodnienie wydania zezwolenia toczącym się przed Marszałkiem Województwa [...] i nie zostało mu doręczone postanowienie organu I instancji. Zażalenie złożyło jednak w terminie, jaki biegł dla strony, która w postępowaniu brała udział. Postanowienie zostało bowiem doręczone firmie [...] w dniu 8 lutego 2019 r., natomiast swoje zażalenie Stowarzyszenie [...] nadało przesyłką poleconą w tym samym dniu, zatem termin do wniesienia środka zaskarżenia został zachowany.

Przechodząc do dalszej oceny postanowienia Samorządowego Kolegium Odwoławcze w [...] i poprzedzającego go postanowienia Marszałka Województwa [...] w sprawie uzgodnienia wydania zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym na linii Warszawa - Częstochowa - Sosnowiec - Katowice - Tychy - Bielsko-Biała, wydanych w postępowaniu toczącym na wniosek spółki [...], podkreślić należy, że główne postępowanie o wydanie zezwolenia toczy się przed Marszałkiem Województwa [...]. Marszałek Województwa [...] był jedynie organem wypowiadającym się w ramach uzgodnienia, w trybie art. 106 k.p.a. i to w zakresie, w jakim planowana linia komunikacyjna przebiega przez obszar jego właściwości. Z przesłanego Marszałkowi Województwa [...] przez Marszałka Województwa [...] planowanego przez [...] rozkładu jazdy na trasie Warszawa - Katowice - Bielsko-Biała wynika, że na obszarze województwa [...] nie będzie żadnego przystanku.

Materialnoprawną podstawę zaskarżonego postanowienia stanowi art. 18 ust. 1 pkt 1 lit g) ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 58 ze zm., dalej: "u.t.d."). Przepis ten stanowi, że wykonywanie przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych wymaga zezwolenia marszałka województwa właściwego dla siedziby albo miejsca zamieszkania przedsiębiorcy, w uzgodnieniu z marszałkami województw właściwymi ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnej – na wykonywanie przewozów na liniach komunikacyjnych wykraczających poza obszar co najmniej jednego województwa.

Organ powołał także art. 106 k.p.a., zgodnie z którym (§ 1), jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. (§ 3) Organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, obowiązany jest przedstawić je niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania, chyba, że przepis prawa przewiduje inny termin. (§ 4) Organ obowiązany do zajęcia stanowiska może w razie potrzeby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające. (§ 5) Zajęcie stanowiska przez ten organ następuje w drodze postanowienia, na które służy stronie zażalenie.

W rozpatrywanej sprawie firma [...] Sp. z o.o. z siedzibą w [...] wystąpiła o udzielenie zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym na linii przebiegającej przez obszar kilku województw, w tym przez obszar województwa łódzkiego, bez przystanków na jego terenie. W związku z tym, Marszałek Województwa [...] - organ właściwy do wydania zezwolenia - był zobligowany do uzgodnienia planowanego przebiegu linii komunikacyjnej z Marszałkiem Województwa [...].

Cytowany wyżej przepis art. 18 ust. 1 u.t.d. ma przede wszystkim charakter kompetencyjny i określa organy właściwe do wydawania zezwoleń. Uzgodnienie, o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 lit d<sup>1</sup>-g ) u.t.d. stanowi o możliwości wypowiedzenia się przez organ uzgadniający na temat tych okoliczności, które są istotne dla udzielenia zezwolenia na danej linii komunikacyjnej w części obejmującej obszar jednostki samorządu terytorialnego, dla którego organ ten jest właściwy miejscowo. Organ wydający zezwolenie obowiązany jest uwzględnić stanowisko organu uzgadniającego przy rozstrzygnięciu wniosku strony.

To, że wymagane uzgodnienie w zakresie planowanego przebiegu linii komunikacyjnej ma dla organu wydającego zezwolenie charakter wiążący wynika, jak trafnie podkreślił organ, z redakcji przepisu, który określa, że wykonywanie przewozów regularnych wymaga zezwolenia właściwego organu wydanego "w uzgodnieniu" z odpowiednimi organami właściwymi ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnej. A więc, nie chodzi tylko o uzyskanie niewiążącej organ opinii, ale o wiążące uzgodnienie przebiegu linii komunikacyjnej przez obszar konkretnego województwa. Decyzja wydana w postępowaniu głównym nie może być sprzeczna ze stanowiskiem organu uzgadniającego.

Wynikający z art. 18 ust. 1 pkt 1 lit d<sup>1</sup>-g ) u.t.d. obowiązek współdziałania organów oznacza, że konieczność zajęcia stanowiska przez organ współdziałający stanowi wymóg formalny wydania prawidłowej decyzji przez organ uprawniony do merytorycznego załatwienia sprawy. Obowiązek współdziałania wpływa na zakres uprawnień organów współdziałających w ten sposób, że organ współdziałający, nie będąc właściwym do wydania decyzji w sprawie, ma obowiązek zbadania sprawy pod określonym kątem, a organ posiadający kompetencje do załatwienia sprawy co do istoty (wydania lub odmowy wydania zezwolenia), nie może wszystkich okoliczności sprawy oceniać samodzielnie.

Gdy chodzi o kompetencje organu uzgadniającego, to w doktrynie i orzecznictwie wskazuje się, że: chodzi wyłącznie o te "istotne okoliczności", które dotyczą planowanej linii komunikacyjnej. Przedmiotem uzgodnienia (..) może być wyłącznie planowany przebieg linii komunikacyjnej. Nie ma wystarczających podstaw do twierdzenia, że przy takim uzgodnieniu należy analizować sytuację rynkową i ewentualne konsekwencje uruchomienia nowej linii na określonej trasie, a także inne przesłanki należące do sfery rozważań organu wydającego zezwolenie na wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym (R. Strachowska "Ustawa o transporcie drogowym. Komentarz" Wydanie III - komentarz do art. 18 i powołany tam wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 czerwca 2006 r. IV SA/Po 1439/04 Sam.

Teryt. 2007, nr 4 s.72). Stanowisko takie Sąd rozpoznający skargę podziela. Powyższe oznacza, że przedmiotem uzgodnienia w zakresie właściwości danej jednostki samorządu terytorialnego, w tym wypadku województwa [...], jest w szczególności planowana trasa przejazdu, miejsca, w którym planuje się przystanki, czasy przejazdu i przyjazdu na przystanek. Sąd nie podziela tym samym odmiennego poglądu prezentowanego w orzecznictwie, w tym m.in. w wyroku WSA w Lublinie z 23 czerwca 2016 r. III SA/Lu 1695/15, że to organ uzgadniający staje się organem uprawnionym i zobowiązanym do oceny, czy nie zachodzą okoliczności uzasadniające odmowę wydania zezwolenia na podstawie art. 22a ust. 1 u.t.d. w świetle warunków, na jakich wnioskodawca domaga się wydania zezwolenia, tzn. w świetle warunków wynikających z załączników do wniosku.

W przypadku spraw z wniosku o wydanie zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym, o tym jakie ustalenia faktyczne są potrzebne do merytorycznego rozstrzygnięcia stanowi art. 22a ust. 1 u.t.d., który określa obligatoryjne i fakultatywne przesłanki odmowy udzielenia lub zmiany zezwolenia na wykonywanie przewozów. Przesłanki te zostały enumeratywnie określone w tym przepisie.

W myśl powyższego przepisu, organy, o których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 u.t.d., a więc wydające zezwolenie na wykonywanie przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych:

1/ odmawiają udzielenia lub zmiany zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym w przypadku, gdy wnioskodawca nie jest w stanie świadczyć usług będących przedmiotem wniosku, korzystając z pojazdów pozostających w jego bezpośredniej dyspozycji,

2/ mogą odmówić udzielenia lub zmiany zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym, w przypadku wystąpienia jednej z następujących okoliczności:

a) zostanie wykazane, że projektowana linia regularna stanowić będzie zagrożenie dla już istniejących linii regularnych, z wyjątkiem sytuacji, kiedy linie te są obsługiwane tylko przez jednego przewoźnika lub przez jedną grupę przewoźników,

b) zostanie wykazane, że wydanie zezwolenia ujemnie wpłynie na rentowność porównywalnych usług kolejowych na liniach bezpośrednio związanych z trasą usług drogowych,

c) (uchylona),

d) wnioskodawca nie przestrzega warunków określonych w posiadanym już zezwoleniu lub wykonuje przewozy niezgodnie z posiadanym zezwoleniem.

W ocenie Sądu, treść cytowanego przepisu wskazuje, że adresatem powyższej regulacji, który ma obowiązek rozważenia, czy nie zachodzą przesłanki negatywne do udzielenia zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych jest wyłącznie organ wydający zezwolenie, nie zaś organ uzgadniający przebieg planowanej linii komunikacyjnej przez obszar swojej właściwości. To organ wydający zezwolenie, w tym wypadku Marszałek Województwa [...], ma dokonać analiz rynkowych i ocenić wpływ planowanej linii pod kątem, czy nie będzie ona stanowić zagrożenia dla już istniejących linii regularnych. Nie ma natomiast żadnych podstaw, aby takiej analizie wymagać od organu wydającego uzgodnienie, tym bardziej że analiza dotyczyć miałaby tylko pewnego odcinka trasy, co może uniemożliwić lub przynajmniej utrudniać prawidłową ocenę i wyciąganie logicznych wniosków. Takie możliwości ma natomiast organ wydający

zezwoleń, posiadający informacje o całym przebiegu linii komunikacyjnej i jej wpływie na inne linie.

Zauważyć także należy, że art. 106 § 3 k.p.a. przewiduje, że organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, w tej sprawie o uzgodnienie wydania zezwolenia, obowiązany jest przedstawić je niezwłocznie, a nie później niż w terminie dwóch tygodni (u.t.d. nie przewiduje innego terminu). Tak określony przez ustawodawcę termin na wydanie postanowienia wskazuje, że postępowanie poprzedzające wydanie postanowienia uzgadniającego wydanie zezwolenia dotyczy ściśle tylko tych aspektów, które wskazane są jako zadania organu opiniującego i nie może być rozbudowywane. Chociaż art. 106 § 4 k.p.a. przewiduje możliwość przeprowadzenia w razie potrzeby postępowania wyjaśniającego to nie oznacza to prowadzenia obszernego postępowania dowodowego, gdyż takie postępowanie przed organem współdziałającym ma charakter pomocniczy i wyjątkowy. Tymczasem dokonanie ustaleń, a następnie oceny, czy projektowana linia stanowić będzie rzeczywiste zagrożenie finansowe lub organizacyjne dla linii już istniejących, a nie tylko normalną konkurencję, wymaga przeprowadzenia postępowania w szerokim zakresie.

W tym stanie rzeczy zarzut naruszenia art. 18 ust. 1 pkt 1 lit. g) i art. 22a ust. 1 pkt 2 lit a) u.t.d. przez niedokonanie w toku postępowania uzgodnieniowego sprawdzenia czy projektowana linia stanowić będzie zagrożenie dla już istniejących linii regularnych jest nieuzasadniony, gdyż zdaniem Sądu z powyższych przepisów taki obowiązek dla organu uzgadniającego wydanie zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów nie wynika. Przedmiotem uzgodnienia ma być wyłącznie przebieg planowanej linii komunikacyjnej, a nie aspekty rynkowe i finansowe związane z powstaniem takiej linii. Czyni to także niezasadnym zarzut naruszenia przepisów postępowania tj. art. 7 i art. 77 k.p.a. dotyczący niewyjaśnienia wszystkich okoliczności w tym zakresie.

Nie można natomiast zgodzić się z wnioskami wyciągniętymi przez Kolegium, że postanowienie Marszałka Województwa [...] jest zasadne dlatego, że linia komunikacyjna, zgodnie z art. 4 pkt 8 u.t.d. to połączenie komunikacyjne na określonej drodze między przystankami wskazanymi w rozkładzie jazdy, a zatem, skoro w rozpoznawanej sprawie na terenie województwa [...] nie planowany jest żaden przystanek to, jak należy chyba rozumieć, brak jest linii komunikacyjnej, co do której organ powinien rozważać, czy jej utworzenie stanowić będzie zagrożenie dla linii już istniejących.

Przez obszar województwa [...] niewątpliwie ma bowiem przebiegać linia komunikacyjna w rozumieniu art. 4 pkt 8 u.t.d., obejmująca obszar kilku województw i nawet jeżeli na obszarze jednego z województw nie ma żadnego przystanku, nie oznacza to, że przez ten obszar nie przebiega linia komunikacyjna. Planowany przebieg takiej linii komunikacyjnej, zgodnie z cytowanymi wyżej przepisami u.t.d., także podlega przecież uzgodnieniu. Powyższa ocena stanowiska SKO nie ma jednak wpływu na treść rozstrzygnięcia Sądu.

Zaznaczyć ponadto należy, że ani w zażaleniu, ani w skardze do Sądu Stowarzyszenie [...] nie wskazało na żadną konkretną okoliczność, która powinna być przedmiotem oceny organów w niniejszej sprawie. Wszystkie zarzuty mają charakter ogólny i teoretyczny. Skarżący przytacza przepis i przesłanki dające podstawy do odmowy udzielenia zezwolenia, ale żadnych okoliczności wskazujących na istnienie zagrożenia dla już istniejących linii (jakich?) nie wskazuje. Biorąc pod uwagę, że w skali kraju można mówić raczej o braku odpowiedniej ilości połączeń, to także z tych względów skargę należało uznać za bezzasadną.

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 151 p.p.s.a., Sąd skargę oddalił.

Odnosząc się natomiast do wniosku uczestnika o zasądzenie kosztów postępowania

sądowego wyjaśnić należy, iż żądanie to stoi w sprzeczności z wyrażoną w art. 199 p.p.s.a. zasadą, iż strony ponoszą koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Nie istnieją zaś jakiegokolwiek przepisy szczególne, uzasadniające zasądzenie od skarżącej na rzecz uczestnika postępowania kosztów za postępowanie przed sądem pierwszej instancji - i to niezależnie od wyniku sprawy.

R.T.