

Wyrok z dnia 20 września 2002 r.

III RN 148/01

Sąd Najwyższy w postępowaniu z rewizji nadzwyczajnej od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego nie ocenia prawidłowości ustaleń stanowiących podstawę faktyczną zaskarżonego wyroku, jeżeli rewizja nadzwyczajna nie zarzuca naruszenia przepisów procesowych.

Przewodniczący SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 września 2002 r. sprawy ze skargi Agencji S.T. Spółka z o.o. w O. na decyzję Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia na prowadzenie komunikacji autobusowej międzynarodowej, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 grudnia 2000 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

U z a s a d n i e n i e

Minister Transportu i Gospodarki Morskiej decyzją z dnia 19 kwietnia 1999 r. wydaną na podstawie art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 2 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego (Dz.U. Nr 106, poz. 677) odmówił S.T. Spółce z o.o. w O. zezwolenia na prowadzenie regularnej komunikacji autobusowej na trasie Kolonia-Olsztyn-Kłajpeda w związku z nieprzestrzeganiem przez nią warunków określonych w posiadanym uprzednio, ważnym do dnia 20 kwietnia 1999 r., zezwoleniu na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie regularnej międzynarodowej komunikacji autobusowej na wspomnianej linii, to jest w związku z samowolną zmianą przystanku początkowego z Kłajpedy na Olsztyn oraz niewykonywaniem

przewozów codziennie. Decyzja powyższa utrzymana została w mocy decyzją Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 16 sierpnia 1999 r.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego S.T. Spółka z o.o. w O. zarzuciła powyższej decyzji z dnia 16 sierpnia 1999 r. naruszenie przepisów postępowania: art. 107 § 3 KPA, art. 77 § 1 i § 4 KPA, art. 78 § 1 KPA i art. 80 KPA, które miały istotny wpływ na wynik sprawy.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 21 grudnia 2000 r. uchylił zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że stosownie do treści art. 16 ust. 1 powołanej ustawy przedmiot zezwolenia na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego obejmuje wyłącznie terytorium RP. Nieprzestrzeganie zatem warunków określonych w posiadanym już zezwoleniu, jako podstawa prawna do odmowy udzielenia dalszego zezwolenia na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego, winno być ograniczone jedynie do terytorium RP. Jednakże w okolicznościach faktycznych sprawy nie miało miejsca nieprzestrzeganie warunków określonych w zezwoleniu posiadanym przez skarżącą. Zasadnicza ocena rozstrzygnięcia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej jakoby strona nie dochowała warunków określonych w posiadanym już zezwoleniu pozostaje w sprzeczności z faktami. Ocenę tę Minister oparł na zarzucie dotyczącym, braku obsługiwanego przez stronę przystanku w Kłajpedzie, uważając, że niedopuszczalne było „dzielenie” się organizacją linii przez stronę z inną firmą przewozową, to jest „S.” z Litwy, która miała analogiczne zezwolenie. Tymczasem - według Sądu - po pierwsze przystanek w Kłajpedzie pozostaje poza zakresem kompetencji polskiego organu koncesyjnego, a po drugie, chodzi o linię, która - w świetle uzyskanych zezwoleń miała być obsługiwana przez stronę i firmę „S.” we współpracy właściwej kontrahentom. Nie jest zatem uzasadniony zarzut dotyczący przystanku w Kłajpedzie obsługiwanego z reguły przez kontrahenta strony. Zdaniem NSA z uwagi na wyraźną urzędową adnotację na zezwoleniu stwierdzającą, że przedmiotowa linia prowadzona jest we współpracy z litewską firmą „S.”, dopuszczalne było „dzielenie się” częścią linii przez współpracujących ze sobą przewoźników. Sąd podkreślił, że należy odróżnić sytuację współpracy między przedsiębiorcami, a taką miała oparcie w udzielonych zezwoleniach, od sytuacji konkurujących ze sobą przewoźników.

Ponadto NSA uznał, że nie został udowodniony zarzut organu koncesyjnego, że przewozy nie były wykonywane codziennie. Przepis art. 16 ust. 1 powołanej ustawy wymaga przewozów regularnych, takie zaś przewozy, jeżeli nie codzienne,

miały w ocenie Sądu miejsce w okolicznościach faktycznych sprawy, o czym świadczą między innymi załączone do sprawy kopie biletów, zaświadczenie Jednostki Policji Okręgu Granicznego w Lazdijaj, czy też pismo Ambasady Republiki Litewskiej w Bonn z dnia 31 sierpnia 2000 r.

Od powyższego wyroku rewizję nadzwyczajną do Sądu Najwyższego wniósł Minister Sprawiedliwości zarzucając mu naruszenie art. 22 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) oraz art. 16 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 2 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego i na podstawie art. 57 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie skargi.

W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono w szczególności, że w toku postępowania administracyjnego wszczętego na skutek wniosku skarżącej w związku z utratą ważności z dniem 20 kwietnia 1999 r. zezwolenia dotychczasowego zostało ustalone, że skarżąca rozpoczyna wykonywanie przewozów od Olsztyna, a nie do Kłajpedy, co oznacza, że nie wykonuje przewozów międzynarodowych w zakresie granicy Polski i Litwy, a nadto nie obsługuje przystanku granicznego w Ogródnikach ujętego w rozkładzie jazdy, przez co nie przestrzega warunku zezwolenia określającego relacje przewozów. Ustalono również, że przewozy wykonywane przez skarżącą i firmę S. nie odbywały się codziennie. Ustalenia powyższe organ administracji poczynił w oparciu o informacje Głównego Urzędu Cel, Komendy Głównej Straży Granicznej i Komendy Policji w Olsztynie. Nie można zatem - zdaniem rewizującego - zgodzić się ze stanowiskiem Sądu, iż nie został udowodniony w dostatecznym stopniu zarzut nieprzestrzegania przez skarżącą warunków zezwolenia zwłaszcza, że art. 16 ust. 1 nie wymaga codziennych przewozów, lecz jedynie przewozów regularnych. Decydujące w sprawie są bowiem warunki wynikające z posiadanego przez stronę zezwolenia, a zezwolenie to, jak wspomniano wyżej, dotyczyło przewozów codziennych. Ponadto stwierdzić należy, że Naczelny Sąd Administracyjny z adnotacji urzędowej znajdującej się na zezwoleniu, że „linia prowadzona jest we współpracy z S.T. , P.” wywiódł nieprawidłowy wniosek, że adnotacja ta stanowi warunek udzielonego stronie zezwolenia, podczas gdy wymieniona „adnotacja urzędowa” jest w rzeczywistości informacją, która może służyć organom kontroli, że firmy ze sobą współpracują, przy czym brak jest wskazówek co do tego na czym ta współpraca faktycznie polega. Nie bez znaczenia jest przy tym okoliczność, iż firma

S. posiada własne zezwolenie z dnia 29 października 1998 r. [...] na wykonywanie przewozów międzynarodowych w relacji Kłajpeda-Olsztyn-Kolonia, a każda z firm zgodnie z powołaną ustawą ma obowiązek przestrzegania warunków posiadanego zezwolenia uzyskanego na własny wniosek, w którym określiła relację przewozów oraz inne warunki ich wykonywania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżoną decyzję Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej po ustaleniu - jak to wyżej przedstawiono - naruszenia prawa w zakresie ustalonej podstawy faktycznej decyzji i w związku z tym błędnego - zdaniem Sądu - zastosowania do tego stanu faktycznego uprawnienia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej do odmówienia udzielenia zezwolenia na wykonywanie przez stronę międzynarodowego transportu drogowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie regularnej międzynarodowej komunikacji autobusowej z uwagi na nieprzestrzeganie warunków określonych w posiadanym już zezwoleniu. Ustalenie przez NSA zupełnie odmiennie od ustaleń zaskarżonej decyzji, że nie miała miejsca sytuacja nieprzestrzegania przez stronę warunków określonych w posiadanym przez nią zezwoleniu prowadziło do raczej oczywistego stwierdzenia, że Minister Transportu i Gospodarki Morskiej bezzasadnie zastosował swą kompetencję określoną w obowiązującym wówczas art. 16 ust. 1 i ust. 4 pkt 1 powołanej wyżej ustawy z 1997 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego (ustawa ta straciła moc z dniem 1 stycznia 2002 r. - por. art. 109 ust. 1 pkt 1 i art. 110 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym - Dz.U. Nr 125, poz. 1371 ze zm.).

Jeżeli z powyższych powodów uwzględnienie skargi nie mogło mieć miejsca, w szczególności wobec wskazanego naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, NSA uchylił wadliwą - według niego decyzję - to takie rozstrzygnięcie odpowiada wymaganiom art. 22 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Minister Sprawiedliwości natomiast w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej nie wyjaśnił dlaczego jako podstawę rewizji nadzwyczajnej wskazał rażące naruszenie powyższych przepisów ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Ta podstawa rewizji nadzwyczajnej nie jest zasadna. Nie jest także właściwie skonstruowany drugi z zarzutów rewizji nadzwyczajnej, dotyczący rażącego naruszenia wskazanego przepisu prawa materialnego. Przepis ten, o czym była

już mowa wyżej, określał uprawnienie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej do odmówienia udzielenia zezwolenia na wykonywanie międzynarodowego transportu na terytorium RP, jeżeli przedsiębiorca nie przestrzegał warunków określonych w posiadanym już zezwoleniu. Nie narusza tego przepisu wyrok NSA w kontekście ustalenia, że nie zostało wykazane ażeby strona nie przestrzegała warunków określonych w posiadanym już zezwoleniu. Takie ustalenie wyroku określiło jego podstawę faktyczną, bo odnosi się do - wskazanych wyżej za uzasadnieniem wyroku - konkretnych faktów w zakresie po pierwsze, określenia warunków zezwolenia i po drugie, sposobu ich realizowania przez stronę bez naruszenia tych warunków. Tak ustalona podstawa faktyczna wyroku stanowiła nie budzące zastrzeżeń subsumcyjne odniesienie dla oceny prawnej wyroku. Tymczasem argumentacja zarzutu rewizji nadzwyczajnej pominęła podstawę faktyczną wyroku upatrując nieprawidłowości jego oceny prawnej przez nieuprawniony zabieg subsumcji wskazanego przepisu prawa materialnego do stanu faktycznego przyjętego w decyzji, który NSA zasadniczo zakwestionował. W uzasadnieniu wyroku znalazły się kontrowersyjne uwagi interpretacyjne w zakresie wyłączenia zagranicznego zakresu danej linii komunikacyjnej spod kontroli przestrzegania warunków określonych w posiadanym zezwoleniu. Jednakże takie budzące wątpliwości założenia interpretacyjne nie miały wpływu na treść rozstrzygnięcia, skoro ostatecznie NSA ustalił, że nie było podstaw do postawionego w zaskarżonej decyzji zarzutu także w odniesieniu do funkcjonowania zagranicznego odcinka przedmiotowej międzynarodowej komunikacji autobusowej.

Ustalenia faktyczne zaskarżonego wyroku oparte zostały na dokonanej przez Sąd ocenie okoliczności, faktów i dowodów zebranych w sprawie. Ponieważ Minister Sprawiedliwości nie wskazał wadliwości ustaleń faktycznych wyroku wynikających z naruszenia przepisów postępowania, to Sąd Najwyższy - pozostając w granicach podstaw rewizji nadzwyczajnej (por. art. 393¹¹ § 1 KPC w związku z art. 10 ustawy „nowelizującej” z dnia 1 marca 1996 r. - Dz.U. Nr 43, poz. 189) - nie mógł poddać ocenie podstawy faktycznej wyroku.

Z powyższych przyczyn uznając, że rewizja nadzwyczajna nie miała usprawiedliwionych podstaw Sąd Najwyższy orzekł w myśl art. 393¹² KPC.

=====