

Żaden z przepisów nie daje podstaw do zniesienia w odniesieniu do spółek prawa handlowego powołanych w trybie ustawy z 1996 r. o gospodarce komunalnej obowiązku uzyskania licencji na wykonywanie transportu drogowego i przewozów regularnych.

Powyższe rozstrzygnięcie zapadło na podstawie następującego stanu faktycznego.

Kontroli instancyjnej sprawowanej w jej granicach poddany został wyrok Sądu I instancji oddalający skargę na decyzję nakładającą na syndyka spółki z o.o. w upadłości likwidacyjnej karę pieniężną za wykonywanie transportu drogowego bez wymaganej licencji oraz za wykonywanie przewozu regularnego bez wymaganego zezwolenia. Oddalając skargę Sąd I instancji przesądził, że zarówno licencja, jak i zezwolenie udzielone spółce wygasły z mocy prawa z dniem, w którym to zapadło postanowienie o upadłości obejmującej likwidację majątku upadłego. Sąd wyraził nadto pogląd, że "skoro gmina dla realizacji zadania własnego z zakresu publicznego transportu zbiorowego na swoim terenie wybrała formę spółki prawa handlowego (MPK Spółkę z o.o.), trzeba uznać, że spółka prowadziła działalność gospodarczą we własnym imieniu, posiadając status przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej".

Podkreślenie tych trzech istotnych elementów wyjaśnienia podstawy prawnej w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku ma istotne znaczenie dla zakresienia granic rozpoznawanej w granicach skargi kasacyjnej sprawy. Autor skargi kasacyjnej nie kwestionuje bowiem tego, że licencja i zezwolenie wygasły z mocy prawa, a tym samym w dniu kontroli przedsiębiorca wykonywał transport drogowy bez wymaganej licencji i przewóz regularny bez wymaganego zezwolenia. Nie podnosi również zarzutu obejmującego wykładnię przepisów prawa upadłościowego i naprawczego. Zarzuca natomiast Sądowi I instancji w drugim zarzucie skargi kasacyjnej naruszenie art. 4 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że skarżące przedsiębiorstwo MPK Spółka z o.o. w upadłości likwidacyjnej jest przedsiębiorcą w rozumieniu tej ustawy. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że zarzut tej jest nieusprawiedliwiony.

W stanie prawnym wiążącym w tej sprawie art. 5 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym stanowił, że podjęcie i wykonywanie transportu drogowego wymaga uzyskania odpowiedniej licencji na wykonywanie transportu drogowego. W myśl natomiast art. 5 ust. 2 i 3 tej ustawy, w zakresie istotnym dla rozpoznawanego zagadnienia, licencji udziela się na wniosek przedsiębiorcy. Również zezwolenie na wykonywanie przewozów regularnych wydawane jest na wniosek przedsiębiorcy (art. 18 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym w brzmieniu obowiązującym w dniu kontroli). Z treści powołanych przepisów wynika jasno, że ustawodawca wskazuje przedsiębiorcę jako podmiot uprawniony do uzyskania licencji i zezwolenia, a zatem podmiot uprawniony na podstawie licencji i zezwolenia do prowadzenia działalności transportowej, w tym wypadku krajowego transportu osób w

ramach przewozów regularnych.

Posługując się pojęciem przedsiębiorcy ustawodawca w ustawie o transporcie drogowym nie definiuje go wprost i Sąd I instancji przyjął, co nie jest kwestionowane, że w tym zakresie uprawnione było odwołanie się do art. 4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. W myśl art. 4 ust. 1 tej ustawy przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną - wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. W świetle zacytowanej definicji nie wymaga głębszego wywodu stwierdzenie, że spółka z ograniczoną odpowiedzialnością jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, a zatem aby mogła wykonywać działalność w zakresie transportu drogowego zobligowana jest do uzyskania odpowiedniej licencji, jak i zezwolenia, jeżeli transport ten ma obejmować przewozy regularne.

Naczelny Sąd Administracyjny nie podziela poglądu autora skargi kasacyjnej, że obowiązek ten jest zniesiony w stosunku do spółki prawa handlowego utworzonej przez gminę, w trybie przepisów art. 4 i art. 9 ustawy o gospodarce komunalnej, wykonującej zadania o charakterze użyteczności publicznej. Skarżący stawia również tezę, że zniesienie obowiązku w tym zakresie obejmuje także gminę, jak i zakład budżetowy.

Podkreślając przede wszystkim to, że w tej sprawie rzecz dotyczy obowiązku obejmującego spółkę prawa handlowego zauważyć należy, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 grudnia 2010 r., sygn. akt GSK 1091/09 zajął stanowisko w kwestii zakładów budżetowych. Autor skargi kasacyjnej powołał w niej ten wyrok, jednakże nie dostrzegł istotnych elementów stanu faktycznego sprawy. Otóż NSA rozpoznawał skargę kasacyjną od wyroku oddalającego skargę na decyzję o odmowie udzielenia licencji na wykonywanie transportu drogowego osób. Sąd I instancji podzielił bowiem stanowisko organu, że skarżący zakład komunalny, jako podmiot niebędący przedsiębiorcą, nie może uzyskać licencji na wykonywanie transportu drogowego. Naczelny Sąd Administracyjny uwzględniając skargę kasacyjną zakładu komunalnego uznał za usprawiedliwione zarzuty naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, poprzez błędną wykładnię tych przepisów i wywiódł, że "przepisy ustawy o samorządzie gminnym, jak i ustawy o gospodarce komunalnej umożliwiają wykonywanie zadań gminy, w tym w postaci zbiorowego transportu, w formie zakładu budżetowego. Zasadnie wskazano również, iż interpretacja wskazanych regulacji przeprowadzona przez Sąd pierwszej instancji doprowadziła do istotnej sprzeczności. Z jednej bowiem strony zadania własne gminy w postaci transportu lokalnego mogą być wykonywane przez zakład budżetowy, z drugiej zaś, niezależnie od tego stwierdzenia, w opinii Sądu pierwszej instancji ustawa o transporcie drogowym daje możliwość uzyskania licencji, i w konsekwencji, podjęcie i wykonywanie transportu drogowego wyłącznie przedsiębiorcom". Następnie NSA podzielił pogląd skarżącego zakładu podkreślającego wolność wyboru formy organizacyjnej dla realizacji nałożonych na gminę zadań w sferze publicznej i wskazał, że "w myśl art. 7 ustawy o gospodarce komunalnej działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie zakładu budżetowego. Przepis ten oparty jest na konstrukcji negatywnej, co oznacza, że określa

on wyłącznie, w jakiej formie nie może być prowadzona działalność wykraczająca poza sferę użyteczności publicznej.

Z brzmienia tego przepisu wynika a contrario, że do wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej jednostki samorządu terytorialnego mogą wykorzystywać i tworzyć wszelkie dopuszczalne przez prawo formy organizacyjne, w tym zarówno formy przewidziane przepisami ustawy o finansach publicznych, jak i inne (Komentarz do art. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. 97.9.43), (w:) C. Banasiński, M. Kulesza, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Dom Wydawniczy ABC, 2002.)".

Zauważyć nadto należy, że glosator tego wyroku konkludując rozważania uznał, że "podmiotem wyposażonym w zdolność administracyjnoprawną czerpania uprawnień z licencji na wykonywanie transportu zbiorowego jest gmina. Dla potrzeb realizacji tego zadania organy gminy mogą utworzyć zakład budżetowy. Ta jednostka gospodarki gminnej, działając w ramach osobowości prawnej gminy, będzie w jej imieniu prowadzić działalność transportową. Naruszenie warunków określonych w licencji należy traktować jako działanie gminy, gdyż tylko jej w takim układzie można przypisać status przedsiębiorcy. Powyższe wnioski wypada odnieść także do zakładów budżetowych utworzonych do wykonywania działalności transportowej przez powiat bądź województwo" (Paweł Zabornia - glosa do wyroku NSA z dnia 22 grudnia 2010 r., II GSK 1091/09 LEX 112788).

W tej sprawie, co już podkreślono, rozważania odnoszące się do obowiązku uzyskania licencji przez zakład budżetowy, czy też gminę wykraczają poza ramy stanu faktycznego, dlatego też Naczelny Sąd Administracyjny powołał jedynie poglądy prezentowane w tym względzie w orzecnictwie i piśmiennictwie.

W rozpoznawanej w granicach skargi kasacyjnej sprawie nie budzi wątpliwości, że spółka z ograniczoną odpowiedzialnością wystąpiła o licencję na wykonywanie transportu drogowego i zezwolenie na prowadzenie przewozów regularnych i przez lata prowadziła w oparciu o tę licencję i zezwolenie działalność gospodarczą. Nie jest też sporne, że kontrola drogowa przeprowadzona została po ogłoszeniu upadłości spółki.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie nie ma znaczenia to, że spółka prawa handlowego została utworzona przez gminę do realizacji nałożonych na nią zadań własnych służących zaspokojeniu zbiorowych potrzeb wspólnoty. Z treści art. 9 i 10 a contrario ustawy o gospodarce komunalnej wynika wszak, że spółki z ograniczoną odpowiedzialnością utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego są tworzone w sferze użyteczności publicznej.

Ze stanowiska prezentowanego w skardze kasacyjnej zdaje się wynikać, że jeżeli gmina realizuje zadania użyteczności publicznej poprzez m.in. spółki prawa handlowego, to w zakresie prowadzonej w tym celu

Licencja na wykonywanie transportu drogowego i przewozów regularnych dla spółek gminnych

Kategoria: Komunikacja i Transport

Opublikowano: niedziela, 21, czerwiec 2015 12:48

Katarzyna Liszka-Michałka

Odsłony: 3173

działalności zwolniona jest z obowiązków publicznoprawnych obejmujących warunki wykonywania określonej działalności. Z poglądem tym nie sposób się zgodzić. Ograniczając wywód tylko do przepisów ustawy o transporcie drogowym zauważyć należy, że żaden z przepisów tej ustawy nie daje podstaw do zniesienia w odniesieniu do spółek prawa handlowego powołanych w trybie ustawy o gospodarce komunalnej obowiązku uzyskania licencji na wykonywanie transportu drogowego i przewozów regularnych.

Źródło: Wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 listopada 2014 r., II GSK 1521/13