

Kategoria: Komunikacja i Transport

Opublikowano: środa, 01, sierpień 2012 00:00

Grzegorz P. Kubalski

Odsłony: 2489

---

Czy organizacja konsumentów współdziałająca w procedurze administracyjnej dotyczącej udzielenia lub zmiany zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych jest uprawniona do wprowadzenia odpłatności za wydawaną przez siebie opinię?

Odpowiedź: Nie, organizacja konsumentów nie ma do tego prawa.

Uzasadnienie:

Zgodnie z art. 22a ust. 6 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o transporcie drogowym organ właściwy do spraw zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych (w zależności od ich zasięgu organem tym może to być wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, marszałek województwa) jest zobowiązany przed wydaniem nowego lub zmianą istniejącego zezwolenia zasięgnąć opinii w sprawie proponowanych zmian w zakresie udzielanych lub zmienianych zezwoleń od organizacji konsumentów. Postawiony w analizowanym pytaniu problem dotyczy takich właśnie opinii, które stanowią szczególnie przypadek współdziałania w postępowaniu administracyjnym.

Regulacje prawne dotyczące współdziałania organów znajdują się w art. 106 Kodeksu Postępowania Administracyjnego. Paragraf pierwszy tego artykułu stwierdza, że 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. Określenie „po zajęciu stanowiska przez ten organ” jest powszechnie rozumiane – tak w doktrynie, jak i orzecznictwie – jako bezwzględny nakaz uzyskania stanowiska organu współdziałającego przed zakończeniem postępowania administracyjnego. W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wydaną bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska organu wznawia się postępowanie (art. 145 §1 pkt 6 KPA).

Doktryna wyraźnie podkreśla, że użyte w tym przepisie sformułowanie „inny organ” nie oznacza li tylko organu administracji publicznej w rozumieniu art. 1 pkt 1 i 2, lecz każdy organ, który na mocy przepisów prawa materialnego jest obowiązany na żądanie organu administracji prowadzącego postępowanie zająć stanowisko w sprawie będącej przedmiotem tego postępowania. W razie gdy przepisy prawa materialnego ustanawiające obowiązek współdziałania nie określają konkretnego organu, który jest obowiązany zająć stanowisko w sprawie, lecz np. osobę prawną, organem w rozumieniu art. 106 §1 jest ustawowy lub statutowy organ osoby prawnej upoważniony do działania w imieniu tej osoby prawnej i reprezentowania jej na zewnątrz (A.Wróbel, Komentarz aktualizowany do art. 106 kpa, Nb 4, w: M.Jaśkowska, A.Wróbel, Komentarz do KPA, LEX/el 2012). Oznacza to, że art. 106 KPA ma zastosowanie również do przypadku, gdy przepisy prawa przewidują współdziałanie z organizacjami społecznymi, w tym z organizacjami konsumentów.

Zgodnie z art. 106 §3 KPA 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. Oznacza to, że z obowiązkiem zasięgnięcia opinii przez organ prowadzący postępowanie skorelowany jest obowiązek organu współdziałającego do wydania takiej opinii. Obowiązek ten jest realizowany – o ile przepisy nie stanowią inaczej – na koszt organu współdziałającego. Jest to zresztą uzasadnione z punktu widzenia aksjologicznego. Obowiązek współdziałania wprowadzany jest przez przepisy prawa nie w interesie strony postępowania, czy organu prowadzącego postępowanie, lecz w uznaniu wagi interesu (w szczególności interesu publicznego) reprezentowanych przez organ

współdziałający. Tak też jest w przypadku rozpatrywanym. Organizacja konsumentów w postępowaniu dotyczącym udzielenia lub zmiany zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych reprezentuje nie interes strony – przewoźnika, czy interes publiczny – ten bowiem leży w gestii organu prowadzącego postępowanie. Organizacja konsumentów stoi na straży pasażerów transportu zbiorowego – konsumentów. Realizuje zatem swoje statutowe zadania. Przy takim ujęciu problemu oczywiste staje się, że obowiązek wydawania opinii bezpłatnie wynika nie tylko z braku podstawy prawnej do wnoszenia jakichkolwiek opłat, lecz również z samego celu występowania w postępowaniu organizacji konsumentów.

Staje się to tym bardziej oczywiste, gdy przeanalizujemy przepisy prawa karnego. Wśród przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego w art. 228 Kodeksu Karnego stypizowane zostało przestępstwo sprzedajności (łapownictwa biernego). Szczególną formą tego przestępstwa jest wskazane w art. 228 §4 KK uzależnianie – w związku z pełnieniem funkcji publicznej – wykonania czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy, a także sformułowanie żądania takiej korzyści. Przestępstwo to podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10. Wydaje się, że żądanie przez organ współdziałający opłaty za czynności wykonywane na podstawie przepisów prawa wypełnia znamiona tego przestępstwa. Zważyć bowiem należy na fakt, że:

- zgodnie z art. 115 §19 Kodeksu Karnego osobą pełniącą funkcję publiczną jest funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczypospolitą Polską umowę międzynarodową. W doktrynie toczy się spór czy każda osoba pełniąca funkcję publiczną wymieniona w powyższym wykazie może być podmiotem przestępstwa łapownictwa biernego. W praktyce wymiaru sprawiedliwości pojęcie osoby pełniącej funkcję publiczną utożsamiane jest jednak zazwyczaj z określeniem podmiotu przestępstwa łapownictwa biernego z art. 228 k.k. (J.Giezek, Komentarz do art. 115 §19, Nb 2, w: Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz, p.zb. p.red. J.Gieзка, Wolters Kluwer, Warszawa 2012). Obowiązek współdziałania w postępowaniu administracyjnym dotyczącym udzielenia lub zmiany zezwolenia na wykonywania przewozów regularnych jest określony w ustawie, co spełnia wymóg sprawowania funkcji publicznej;
- zgodnie z art. 115 §4 Kodeksu Karnego korzyścią majątkową lub osobistą jest korzyść zarówno dla siebie, jak i dla kogo innego. Przestępstwo z art. 228 §4 KK można zatem popełnić uzależniając czynność służbową zarówno od uzyskania samemu korzyści, jak i dbając o korzyść innej osoby fizycznej lub prawnej – w szczególności organizacji w imieniu której dana osoba działa.

W związku z powyższym udzielono odpowiedzi jak na wstępie.

Na zakończenie warto rozważyć sposób postępowania w sytuacji, gdyby jednak dana organizacja konsumentów sformułowała żądanie wnoszenia opłat za wydawane przez siebie opinie. Możliwe do podjęcia działania to:

1. Wskazanie organizacji konsumentów całokształtu tła prawnego, ze szczególnym uwzględnieniem ewentualnych sankcji karnych.
2. Znalezienie innej organizacji konsumentów jako podmiotu współdziałającego. Art. 22a ust. 6 ustawy o transporcie drogowym mówi bowiem o jakiegokolwiek organizacji konsumentów, a nie

Kategoria: Komunikacja i Transport

Opublikowano: środa, 01, sierpień 2012 00:00

Grzegorz P. Kubalski

Odsłony: 2489

---

dowolnej.

3. Wniesienie skargi na niezakończoną sprawę w terminie. Art. 106 §6 KPA wskazuje, że w przypadku niezakończenia sprawy przez organ współdziałający w dwutygodniowym terminie mają odpowiednie zastosowanie przepisy art. 36-38 KPA. Oznacza to w szczególności, że na niezakończoną sprawę w terminie stronie służy zażalenie do organu wyższego stopnia, a jeżeli nie ma takiego organu – wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. W stosunku do organów organizacji społecznych organem wyższego stopnia w stosunku do tych organizacji są odpowiednie organy wyższego stopnia tych organizacji, a w razie ich braku – organ państwowy sprawujący nadzór nad ich działalnością (art. 17 pkt 4 KPA).