

Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych

Szczegóły orzeczenia

IV SA/Po 129/12 - Postanowienie WSA w Poznaniu

Data orzeczenia	2011-06-28	<i>orzeczenie nieprawomocne</i>
Data wpływu	2011-02-21	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu	
Sędziowie	Anna Jarosz Donata Starosta Maciej Dybowski /przewodniczący sprawozdawca/	
Symbol z opisem	6049 Inne o symbolu podstawowym 604	
Hasła tematyczne	Odrzucenie skargi	
Skarżony organ	Samorządowe Kolegium Odwoławcze	
Treść wyniku	Odrzucono skargę	
Powołane przepisy	Dz.U. 2012 nr 0 poz 270 art. 3 par. 2-3, art. 58 par. 1 pkt 1, art. 58 par. 3, art. 232 par. 1 pkt 1 <i>Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity.</i> Dz.U. 2000 nr 98 poz 1071 art. 104 par. 1 <i>Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r.- Kodeks postępowania administracyjnego - tekst jednolity</i> Dz.U. 2005 nr 108 poz 908 art. 83, art. 83a-c <i>Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym - tekst jednolity</i> Dz.U. 2010 nr 220 poz 1447 art. 77 ust. 1 <i>Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej - tekst jednolity</i>	

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Maciej Dybowski (spr.) Sędziowie WSA Donata Starosta WSA Anna Jarosz Protokolant st. sekr. sąd. Justyna Frankowska po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 czerwca 2012 r. sprawy ze skargi H. R. na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w P. z dnia [...] stycznia [...] r. nr [...] w przedmiocie kontynuowania czynności kontroli w Stacji Kontroli Pojazdów postanawia : 1. odrzucić skargę, 2. zwrócić H. R. kwotę 100 złotych (sto) tytułem zwrotu wpisu od skargi.

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia [...] grudnia 2011 r. nr [...] (dalej postanowienie z [...] grudnia 2011 r.) Starosta Sz. (dalej Starosta) na podstawie art. 123 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U. 2000 r., nr 98, poz. 1071 ze zm., dalej kpa)

w zw. z art. 84c ust. 9 pkt 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (j.t. Dz. U. z 2010 r., nr 220, poz. 1447 [ze zm.], dalej usdg), po rozpatrzeniu sprzeciwu przedsiębiorcy H. R., prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą Przedsiębiorstwo Produkcyjno Handlowo-Usługowe "A" H. R. w miejscowości Sz., ul. S. [...] wpisany do rejestru przedsiębiorców prowadzących stację kontroli pojazdów pod nr [...] w sprawie wszczęcia kontroli w dniu [...] grudnia 2011 r. w Stacji Kontroli Pojazdów w miejscowości G. M. [...] z udziałem pracowników TDT, postanowił kontynuować czynności kontroli ww Stacji Kontroli Pojazdów.

W uzasadnieniu Starosta wskazał, że jako organ sprawujący nadzór nad stacjami kontroli pojazdów w oparciu o art. 83b ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (j.t. Dz.U. 2005, nr 108, poz. 908 ze zm., dalej prd), porozumieniem z dnia 22 lutego 2011 r. powierzył czynności kontrolne Dyrektorowi Transportowego Dozoru Technicznego i wydał dnia 29 sierpnia 2011 r. upoważnienie OR 077.27.2011 do przeprowadzenia kontroli zgodnie z ww porozumieniem. Dnia [...] grudnia 2011 r. Starosta na podstawie art. 79 usdg i art. 83b ust. 1, i 2 oraz art. 83c prd zawiadomił przedsiębiorcę H. R. (dalej Przedsiębiorca) o zamiarze wszczęcia kontroli w Stacji Kontroli Pojazdów w miejscowości G. M. [...]. Dnia [...] grudnia 2011 r. Przedsiębiorca wniósł sprzeciw co do zamiaru przeprowadzenia kontroli przez przedstawiciela Transportowego Dozoru Technicznego (dalej TDC). Ponieważ nie podjęto jeszcze czynności kontrolnych, a złożono sprzeciw już od zamiaru wszczęcia kontroli (a nie wobec podjęcia i wykonywania czynności kontrolnych), na tym etapie postępowania Starosta jako organ nadzoru nie wydał postanowienia o odstąpieniu od czynności kontrolnych lub kontynuowaniu czynności kontrolnych jako przedwczesnego. Pismem z [...] grudnia 2011 r. nr [...] Starosta poinformował Przedsiębiorcę o zawartym porozumieniu powierzenia czynności kontrolnych Dyrektorowi Transportowego Dozoru Technicznego, zgodnie z art. 83b ust. 3 prd. Dnia [...] grudnia 2011 r. Przedsiębiorca złożył pismo, że oczekuje od Starosty wydania postanowienia o odstąpieniu od czynności kontrolnych. Dnia [...] grudnia 2011 r. podjęto próbę przeprowadzenia czynności kontrolnych przez pracowników TDT w Podstawowej Stacji Kontroli Pojazdów, prowadzonej przez H. R., prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą Przedsiębiorstwo Produkcyjno Handlowo-Usługowe "A" H. R., mieszczącej się pod adresem G. M. [...],[...] O., na podstawie porozumienia zawartego między Starostą Sz. a Dyrektorem Transportowego Dozoru Technicznego i upoważnienia Dyrektora TDT nr [...] z dnia [...] grudnia 2011 r. Po okazaniu legitymacji służbowych i upoważnienia oraz pouczeniu o prawach i obowiązkach kontrolowanego Przedsiębiorca oświadczył, że nie wyraża zgody na przeprowadzenie kontroli przez Transportowy Dozór Techniczny zgodnie z oświadczeniem Przedsiębiorcy. Oświadczenie Przedsiębiorcy uznano jako wniesienie sprzeciwu wobec podjęcia i wykonywania czynności kontrolnych przez przedstawicieli TDT bez uzasadnienia jakie zostały

naruszone przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Starosta, mając na względzie, że nie zostały naruszone przepisy art. 79-79b, art. 80 ust. 1 i 2 oraz art. 83 ust. 1 i 2, z zastrzeżeniem [art.] 84d usdg, na podstawie art. 84c ust. 9 pkt 2 usdg, postanowił kontynuować czynności kontroli ww Stacji Kontroli Pojazdów (k. 9 akt administracyjnych).

W zażaleniu z dnia [...] grudnia 2011 r. Przedsiębiorca wniósł o uchylenie postanowienia z 21 grudnia 2011 r., zarzucając postanowieniu niezgodność z art. 84c ust. 9 pkt 1 usdg. Przedsiębiorca przedstawił przebieg zdarzeń procesowych i wyraził pogląd, że zamiast odpowiedzi Starosty na sprzeciw, winien był otrzymać postanowienie zgodne z art. 84c ust. 9 usdg (k. 1 akt SKO).

Postanowieniem z dnia [...] stycznia 2012 r. nr [...] (dalej postanowienie z 9 stycznia 2012 r.) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w P. (dalej SKO bądź Kolegium), na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 kpa, utrzymało w mocy postanowienie z 21 grudnia 2011 r.

Uzasadniając rozstrzygnięcie, Kolegium podniosło, że Żalący się zakwestionował zasadność potraktowania Jego oświadczenia z dnia [...] grudnia 2011 r. (dalej oświadczenie z [...] grudnia 2011 r.) jako sprzeciwu stanowiącego podstawę wydania postanowienia. Kolegium dokonało analizy treści ww. oświadczenia z [...] grudnia 2011 r. stwierdzając, że odnosi się ono do sprzeciwu z dnia [...] grudnia 2011 r. Wynika z niego, że "W związku ze złożonym sprzeciwem z dnia [...] 12.2011 r. do Starosty Szamotulskiego i brakiem odpowiedzi w terminie trzech dni, odmawiam dokonania czynności kontrolnych z udziałem pracowników TDT. Na podstawie przepisów o swobodzie działalności gospodarczej organ powinien odstąpić od czynności kontrolnych do czasu wydania postanowienia w tej sprawie".

Kolegium stwierdziło, że wydanie postanowienia przez Starostę było zasadne, zwłaszcza, że Przedsiębiorca oczekiwał na stanowisko Starosty w formie postanowienia, o czym świadczy treść oświadczenia. Z oświadczenia wynika, że Przedsiębiorca sprzeciwił się przeprowadzeniu kontroli przez inspektorów TDT.

Na podstawie art. 84c ust. 1 usdg przedsiębiorca może wnieść sprzeciw wobec podjęcia i wykonywania przez organy kontroli czynności z naruszeniem przepisów art. 79-79b, art. 80 ust. 1 i 2, art. 82 ust. 1 oraz art. 83 ust. 1 i 2, z zastrzeżeniem art. 84d.

Kolegium nie ma wątpliwości co do tego, że w sprawie jakkolwiek nie doszło do wykonania czynności kontrolnych, to jednak "miało miejsce podjęcie" [winno być "miała miejsce próba podjęcia"] czynności kontrolnych. Dnia [...] grudnia 2011 r. zgłosili się bowiem do Stacji Kontroli Pojazdów prowadzonej pod adresem G. M. [...], celem prowadzenia kontroli, inspektorzy TDT: M. M. nr legitymacji [...] i M. L. nr legitymacji [...]. Próbę przeprowadzenia

kontroli zakończono, wobec nie wyrażenia przez Przedsiębiorcę zgody na kontrolę przez Transportowy Dozór Techniczny.

Postanowienie Starosty oparte zostało o przepis art. 84c ust. 9 [usdg] w myśl którego organ kontroli w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania sprzeciwu, rozpatruje sprzeciw oraz wydaje postanowienie o: odstąpieniu od czynności kontrolnych albo kontynuowaniu czynności kontrolnych.

Organ nie znalazł podstaw do odstąpienia od czynności kontrolnych, postanawiając o ich kontynuowaniu.

Kolegium podzieliło stanowisko Organu I instancji stwierdzając, że po pierwsze ustawa Prawo o ruchu drogowym nakłada na Starostę obowiązek przeprowadzenia corocznej kontroli stacji kontroli pojazdów i Organ nie może z niej zrezygnować, a po drugie nie ma przeszkód prawnych do wykonania tej kontroli przez inspektorów TDT.

Zgodnie z art. 83b ustawy z dnia 20 czerwca 1997r. - Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. z 2005r. nr 108, poz. 908 ze zm., dalej prd) nadzór nad stacjami kontroli pojazdów sprawuje starosta. W ramach wykonywanego nadzoru starosta co najmniej raz w roku przeprowadza kontrolę stacji kontroli pojazdów w zakresie zgodności stacji z wymaganiami, o których mowa w art. 83 ust. 3, prawidłowości wykonywania badań technicznych pojazdów, oraz prawidłowości prowadzenia wymaganej dokumentacji (art. 83b ust. 2).

W myśl art. 83 b ust. 3 prd, starosta może powierzyć, w drodze porozumienia, czynności kontrolne Dyrektorowi Transportowego Dozoru Technicznego.

Z zacytowanego przepisu wynika jednoznacznie umocowanie starosty

do zawarcia porozumienia z Dyrektorem Transportowego Dozoru Technicznego w sprawie powierzenia mu czynności kontrolnych przysługujących staroście w ramach nadzoru nad stacjami kontroli pojazdów. W tej sytuacji działania podejmowane przez Starostę Szamotulskiego tj. zawarcie porozumienia z dnia [...] lutego 2011 r. o powierzeniu Dyrektorowi TDT czynności kontrolnych zgodnie z art. 83 b ust. 2 pkt 1 prd są zgodne z wolą Ustawodawcy. Na mocy porozumienia z dnia 22 lutego 2011 r. Starosta wraz z przedstawicielem Transportowego Dozoru Technicznego będzie przeprowadzał kontrolę stacji kontroli pojazdów raz w roku w zakresie zgodności stacji z wymaganiami, o których mowa w art. 83 ust. 3, prawidłowości wykonywania badań technicznych pojazdów, oraz prawidłowości prowadzenia wymaganej dokumentacji.

W tym stanie sprawy Kolegium stwierdziło, że postanowienie Starosty z [...] grudnia 2011 r. nr [...] jest zgodne z prawem (k. 9-10 akt SKO).

W skardze z dnia [...] stycznia 2012 r. H. R. zaskarżył postanowienie z 9 stycznia 2012 r., utrzymujące w mocy postanowienie z [...] grudnia 2011 r.

W obszernej skardze Przedsiębiorca zarzucił postanowieniu naruszenie art. 84c ust. 9 usdg. Skarżący na podstawie art. 145 i art. 135 ppsa wniósł o uchylenie w całości postanowienia z [...] stycznia 2012 r. i poprzedzającego go postanowienia z [...] grudnia 2011 r.; uznanie słuszności zażalenia Przedsiębiorcy przez Kolegium i wydanie postanowienia przez Starostę o odstąpieniu od czynności kontrolnych (k.5-7v akt IV SA/Po 129/12).

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skargę należało odrzucić.

Według art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej "Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej". Ustawą określającą zakres właściwości sądów administracyjnych jest powołana ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz.U. 2012, poz. 270, dalej ppsa), która w art. 3 § 1 stanowi, że "Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie". Art. 3 § 2 ppsa wyznacza zakres tej kontroli, stanowiąc "Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne,
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty,
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym,
- 4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z mocy prawa,
 - 4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydane w indywidualnych sprawach,
- 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej,
- 6) aktów organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej,
- 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego,

8) beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4a".

Art. 3 § 3 ppsa rozszerza właściwość sądów administracyjnych stanowiąc, że "Sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę i stosują środki określone w tych przepisach".

Rozważenia wymagało, czy w świetle art. 3 § 2, a w szczególności pkt 2 lub 4 ppsa, postanowienia wydane w procedurze kontrolnej podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (j.t. Dz.U. 2005, nr 108, poz. 908 ze zm.), w przepisach art. 83, art. 83a, art. 83b, art. 83 c reguluje postępowanie kontrolne i nadzór nad stacjami kontroli pojazdów. W szczególności w art. 83 c prd ustawodawca wskazał, że "Do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy stosuje się przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej". Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (j.t. Dz. U. z 2010 r. nr 220, poz. 1447 ze zm.) normuje w Rozdziale 5 kontrolę działalności gospodarczej przedsiębiorcy. Art. 83b ust. 1 prd stanowi, że "Nadzór nad stacjami kontroli pojazdów sprawuje starosta". Zgodnie z art. 83b ust. 3 prd "Starosta może powierzyć, w drodze porozumienia, czynności kontrolne Dyrektorowi Transportowego Dozoru Technicznego".

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej normuje w art. 77 ust. 1 zakres przedmiotowy kontroli stanowiąc o kontroli działalności gospodarczej. Zakres tej kontroli wynika z regulacji ustaw szczególnych normujących działalność gospodarczą, np. przestrzeganiu w działalności gospodarczej przepisów dotyczących ochrony środowiska, czasu pracy kierowców, bezpieczeństwa żywności. I tak np. w art. 4 pkt 2 ustawy z 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 18, poz. 97) dodano po art. 12 art. 12a w ustawie z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska w brzmieniu: "Do kontroli działalności gospodarczej stosuje się przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej". W powołanej ustawie o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw zawarto regulację ustaw działalności gospodarczej przedsiębiorcy, do których stosuje się rozdział 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Postępowanie kontrolne prowadzone przez starostę w oparciu o Prawo o ruchu drogowym ma swój odrębny przedmiot.

Przedmiotem kontroli w trybie procedury kontrolnej jest wyłącznie ustalenie stanu faktycznego. Dotyczy to zarówno postępowania kontrolnego prowadzonego na podstawie ustawy Prawo o ruchu drogowym, jak i powołanej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Postępowanie kontrolne jest postępowaniem odrębnym od postępowania administracyjnego. Zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego przedmiotem postępowania

administracyjnego jest ustalenie stanu faktycznego będącego podstawą do autorytatywnej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego w celu rozstrzygnięcia o prawach lub obowiązkach jednostki. Według art. 104 § 1 kpa, decyzja jest formą załatwienia sprawy, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dopuszczają możliwość rozstrzygnięcia w formie postanowienia, w zakresie współdziałania w procesie wydania decyzji (art. 106 § 5 w związku z art. 106 § 1). Postanowienia podejmowane w postępowaniu kontrolnym nie są wydawane w postępowaniu administracyjnym, nie kształtują uprawnień lub obowiązków jednostki, a jedynie w następstwie może nastąpić ukształtowanie uprawnień lub obowiązków. W szczególności zgodnie z art. 83b ust. 2 prd, "W ramach wykonywanego nadzoru starosta: [...] 3) wydaje decyzję o zakazie prowadzenia przez przedsiębiorcę stacji kontroli pojazdów, skreślając przedsiębiorcę z rejestru działalności regulowanej, jeżeli przedsiębiorca:" spełnił przesłanki wymienione pod lit. a), b) bądź c) tego przepisu.

Odesłanie do stosowania w zakresie nieuregulowanym w postępowaniach kontrolnych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie daje podstaw do nadania im charakteru prawnego postępowania administracyjnego. Nie można zatem tylko z przyznania prawa zażalenia od postanowienia wyprowadzić dopuszczalności drogi przed sądem administracyjnym. Art. 3 § 2 pkt 2 ppsa stanowi *expressis verbis* o zaskarżalności postanowień wydanych w postępowaniu administracyjnym. Postanowienie o kontynuowaniu czynności kontrolnych nie kończy postępowania administracyjnego, jak i nie rozstrzyga istoty sprawy (odpowiednio – postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17.12.2010 r., I OSK 1030/10).

Zaskarżone postanowienie nie podlega kontroli sądów administracyjnych na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 ppsa.

Zaskarżone postanowienie o kontynuowaniu czynności kontrolnych, sprowadzające się do ustalenia stanu faktycznego w zakresie przestrzegania przepisów Prawa o ruchu drogowym nie stanowi też aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej, gdyż nie kształtuje bezpośrednio uprawnień lub obowiązków materialnoprawnych wynikających z przepisów prawa. Tym samym nie podlega zaskarżeniu na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 ppsa.

Postanowienia wydane w postępowaniu kontrolnym z uwagi na odrębny przedmiot od przedmiotu postępowania administracyjnego nie podlegają zaskarżeniu na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 ppsa. Możliwość objęcia kognicją sądów administracyjnych aktów wydanych na podstawie przepisów szczególnych, do których nie odnoszą się warunki określone w art. 3 § 2, przewiduje art. 3 § 3 ppsa. Wymaga to jednak, jak stanowi art. 3 § 3 regulacji w przepisie szczególnym właściwości sądów administracyjnych. Pomijając odrębność przedmiotu postępowania kontrolnego uregulowanego w Prawie o ruchu drogowym od postępowania

kontrolnego uregulowanego w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, to zarówno Prawie o ruchu, jak i ustawa o swobodzie działalności gospodarczej nie stanowi o właściwości sądów administracyjnych do kontroli i stosowania środków wobec postanowień wydawanych w postępowaniu kontrolnym, w tym postanowienia o kontynuowaniu czynności kontrolnych.

Na postanowienia o kontynuowaniu czynności kontrolnych wydane na podstawie art. 84c ust. 9 pkt 2 usdg skarga do sądu administracyjnego nie przysługuje.

Na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 i § 3 ppsa należało skargę odrzucić. O zwrocie wpisu orzeczono na podstawie art. 232 § 1 pkt 1 ppsa.

MZ