



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 września 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Robert Hałabis
Sędziowie	Sędzia WSA Anna Strzelec
	Sędzia WSA Iwona Tchórzewska (sprawozdawca)
Protokolant	Asystent sędziego Katarzyna Sugier

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 3 września 2020 r.
sprawy ze skargi Bernardy Drąg
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie
z dnia 27 stycznia 2020 r. nr SKO.41/98/DR/2020
w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia

- I. uchyla zaskarżoną decyzję oraz decyzję Burmistrza Kazimierza Dolnego z dnia 20 grudnia 2019 r., nr IRG.7230.2.170.1.2019;
- II. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie na rzecz Bernardy Drąg kwotę 200 zł (dwieście złotych) z tytułu zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem stwierdzam
Referent stażysta

Agnieszka Kuna
Agnieszka Kuna

UZASADNIENIE

Zaskarżoną decyzją nr SKO.41/98/DR/2020 z dnia 27 stycznia 2020 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lublinie, po rozpatrzeniu odwołania wniesionego przez Bernardę Drąg, utrzymało w mocy decyzję Burmistrza Kazimierza Dolnego z dnia 20 grudnia 2019 r. nr IRG.7230.2.170.1.2019, odmawiającą udzielenia zezwolenia na zajęcie pasa drogowego drogi gminnej.

Zaskarżona decyzja została wydana w następującym stanie sprawy.

W dniu 29 października 2019 r. Bernarda Drąg skierowała do Burmistrza Kazimierza Dolnego wniosek o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego ulicy Nadwiślańskiej w Kazimierzu Dolnym, działka ewidencyjna nr 882/3, z przeznaczeniem na miejsce postojowe dla pojazdu elektrycznego typu meleks, w dniach od 1 maja 2020 r. do 25 października 2020 r. oraz od 1 maja 2021 r. do 25 października 2021 r.

W piśmie z dnia 29 października 2019 r. skarżąca podała szczegółowo objęte wnioskiem dni postoju pojazdu elektrycznego typu meleks przy ulicy Nadwiślańskiej w Kazimierzu Dolnym w miesiącach:

maj 2020 r. – 1,2,3,9,10,16,17,23,24,30,31;

czerwiec 2020 r. – 6,7,11,12,13,14,20,21,27,28;

lipiec 2020 r. – 3,4,5,6,10,11,12,13,17,18,19,20,24,25,26,27,31;

sierpień 2020 r. – 1,2,3,7,8,9,10,14,15,16,17,21,22,23,24,28,29,30,

wrzesień 2020 r. – 5,6,12,13,19,20,26,27;

październik 2020 r. – 3,4,10,11,17,18,24,25.

W odniesieniu do wniosku o wydanie zezwolenia na rok 2021 skarżąca wskazała, że poszczególne dni postoju objęte wnioskiem zostaną przez nią podane w późniejszym terminie, jaki zostanie jej zakreślony przez organ.

Decyzją z dnia 20 grudnia 2019 r. Burmistrz Kazimierza Dolnego odmówił udzielenia skarżącej zezwolenia na zajęcie pasa drogowego drogi gminnej – ulicy Nadwiślańskiej w Kazimierzu Dolnym (działka ewidencyjna nr 882/3) w dniach: 1-3, 9-10, 16-17, 23-24, 30-31 maja; 6-7, 11-14, 20-21, 27-28 czerwca; 3-6, 10-13, 17-20, 24-27, 31 lipca; 1-3, 7-10, 14-17, 21-24, 28-30 sierpnia; 5-6, 12-13, 19-20, 26-27 września, 3-4, 10-11, 17-18, 24-25 października 2020 r. oraz 1 maja 2021 r. - 25 października 2021 r., na prawach wyłączności, w celu postoju pojazdu elektrycznego typu meleks, o łącznej powierzchni 7,35 m².

W uzasadnieniu decyzji organ pierwszej instancji wskazał, że wydanie zezwolenia zgodnie z wnioskiem strony nie było możliwe, ponieważ nie zwiększono

liczby miejsc postojowych przy ul. Nadwiślańskiej dla pojazdów przewożących turystów oraz ze względu na ograniczoną przestrzeń i bezpieczeństwo ruchu drogowego, a także z uwagi na okoliczność, że miejsce dostępne we wskazanej we wniosku lokalizacji zostało już przydzielone uprzednio w drodze decyzji administracyjnej innej osobie. Organ wyjaśnił, że o udzieleniu zezwolenia decyduje kolejność wpływu wniosków do Urzędu Miasta w Kazimierzu Dolnym i kolejność ta została przy wydawaniu decyzji uwzględniona.

Odnosząc się do wniosku o udzielenia zezwolenia na okres od 1 maja 2021 r. do 25 października 2021 r. organ pierwszej instancji stwierdził, że na dzień wydania decyzji nie jest w stanie przewidzieć, czy lokalizacja miejsc postojowych dla tego typu pojazdów nie ulegnie zmianie. W związku z tym organ nie może przydzielić miejsca postojowego w miejscu wskazanym we wniosku.

Bernarda Drąg wniosła odwołanie od decyzji organu pierwszej instancji.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lublinie utrzymało w mocy decyzję organu pierwszej instancji. W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji organ odwoławczy podniósł, że sytuowanie w pasie drogowym miejsca postoju pojazdów wolnobieżnych, w tym elektrycznych typu meleks, stanowi utrudnienie dla ruchu drogowego. W związku z tym może mieć miejsce wyjątkowo, na podstawie udzielonego przez właściwego zarządcę drogi zezwolenia i na warunkach w tymże zezwoleniu wskazanych.

Jednocześnie organ odwoławczy zwrócił uwagę, że przepisy powszechnie obowiązującego prawa wskazują jedynie ogólne wytyczne, jakimi powinien kierować się zarządca drogi zezwalając na zajęcie pasa drogowego na zasadach wyłączności na cele niezwiązane z ruchem drogowym. W szczególności zarządca drogi musi analizować wnioski pod kątem obowiązujących przepisów oraz potencjalnych zagrożeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Odnosząc się do okoliczności sprawy organ wskazał, że Burmistrz Kazimierza Dolnego wyznacza konkretne obszary pasa drogowego, w tym część pasa drogowego ul. Nadwiślańskiej, z przeznaczeniem na postój pojazdów typu meleks. Zwiększenie tego obszaru nie znajduje uzasadnienia z uwagi na konieczność zapewnienia płynności ruchu drogowego i bezpieczeństwa.

Zdaniem organu odwoławczego w braku regulacji szczególnych należy przyjąć, że rozpatrywanie wniosków dotyczących zezwolenia na zajęcie pasa drogowego zgodnie z kolejnością wpływu nie narusza prawa. Organ zwrócił uwagę, że skarżąca

nie wносиła sprzeciwu co do powyższego trybu w sytuacji uzyskania pozytywnego dla siebie rozstrzygnięcia w latach ubiegłych.

Kolegium dodatkowo zauważyło, że wobec zwiększonego zainteresowania działalnością w postaci udostępniania środków transportu takich jak pojazdy typu meleks, ze wszech miar korzystne byłoby wypracowanie jednolitych zasad naboru i rozpatrywania wniosków w zakresie zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności na cele niezwiązane z ruchem drogowym, uwzględniających zróżnicowane interesy działających na terenie miasta przedsiębiorców. Jednakże kwestie te pozostają poza zakresem niniejszej sprawy.

W ocenie organu odwoławczego organ pierwszej instancji w uzasadnieniu swojej decyzji wskazał przesłanki, jakie stały u podstawy jej wydania i wyjaśnił, z jakich powodów wniosek strony nie może zostać rozpatrzony pozytywnie. Tym samym organ pierwszej instancji zrealizował zasadę przekonywania wynikającą z art. 11 k.p.a. w związku z art. 107 § 3 k.p.a.

Bernarda Drąg wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie, zarzucając naruszenie prawa procesowego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy:

- art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przez utrzymanie przez organ drugiej instancji decyzji z pominięciem konstytucyjnej zasady proporcjonalności;
- art. 7 i art. 77 § 1 w związku z art. 136 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256, dalej powoływanej jako „k.p.a.”), poprzez zaniechanie dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy oraz wyczerpującego zebrania, uzupełnienia z urzędu i rozpatrzenia całego materiału dowodowego w istotnej dla rozstrzygnięcia sprawy kwestii poprzez:

1. nieustalenie, w jakich terminach składane były do Burmistrza Kazimierza Dolnego pozytywnie rozpatrzone wnioski o udostępnienie pasa ruchu;

2. nieustalenie, ile miejsc na pasie ruchu było do rozdysponowania dla kierowców meleksów w 2020 r. i 2021 r.;

3. nieustalenie czy Burmistrz Kazimierza Dolnego rozpatrzył pozytywnie jakiegokolwiek wnioski o udostępnienie pasa ruchu drogowego w 2021 r.;

- art. 8 k.p.a. objawiające się brakiem prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej oraz brakiem kierowania się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania;

- art. 10 § 1 k.p.a. polegające na niedochowaniu gwarancji wynikających z zasady czynnego udziału stron w postępowaniu, w szczególności wobec braku pouczenia strony o przysługującym jej prawie zapoznania się z aktami i wydania decyzji bez uprzedniego umożliwienia stronie końcowego wglądu do akt i wypowiedzenia się w sprawie przed wydaniem decyzji;

- art. 11 k.p.a., poprzez niewyjaśnienie zasadności przesłanek, którymi kierują się organy przy załatwianiu sprawy;

- art. 107 § 3 w związku z art. 15 w związku z art. 8 k.p.a. polegające na nieodniesieniu się przez organ drugiej instancji do zarzutów odwołania;

- art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a., przez jego zastosowanie i w konsekwencji utrzymanie zaskarżonej decyzji w mocy, w sytuacji gdy rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji obarczone jest wadami, co przesądza o konieczności jego uchylenia.

Skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji i decyzji organu pierwszej instancji oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi skarżąca podniosła, że organ odwoławczy nie wyjaśnił stanu faktycznego sprawy, ponieważ nie dysponował informacjami, w jakich terminach składane były do Burmistrza Kazimierza Dolnego pozytywnie rozpatrzone wnioski o udostępnienie pasa ruchu w 2019 r., ile miejsc na pasie ruchu było do rozdysponowania dla kierowców meleksów w 2020 r. i 2021 r. oraz, czy Burmistrz Kazimierza Dolnego rozpatrzył pozytywnie jakiegokolwiek wnioski o udostępnienie pasa ruchu drogowego w 2021 r., a jeśli tak, to w jakim terminie składane były te wnioski.

Skarżąca zarzuciła brak wykazania przez oba organy, czy faktycznie wniosek skarżącej był spóźniony oraz kiedy wnioski składali pozostali przedsiębiorcy. Natomiast brak wskazania w decyzji odmownej jej motywów, nieprzedstawienie przez organ ile miejsc parkingowych było do rozdysponowania, kiedy wpłynęły inne wnioski i w stosunku do ilu miejsc parkingowych, prowadzi do wniosku, że nie wszystkie podmioty gospodarcze są traktowane jednakowo. W ocenie skarżącej brak klarownych zasad, na których opiera się podjęcie decyzji w przedmiocie zajęcia pasa drogowego, podważa zaufanie obywatela do organu, którego działanie nie jest oparte na jednoznacznych kryteriach. Skarżąca podkreśliła, że organ drugiej instancji w ogóle nie odniósł się do kwestii wniosku o zajęcie pasa drogowego na rok 2021.

W odpowiedzi na skargę organ wniosk o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych, określone przepisami m.in. art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 roku - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2167 z późn. zm.) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 z późn. zm., powoływanej dalej jako „p.p.s.a.”) polegają na kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, tj. kontroli zgodności zaskarżonego aktu z przepisami postępowania administracyjnego, a także prawidłowości wykładni i zastosowania norm prawa materialnego. Daje temu wyraz przepis art. 145 p.p.s.a., który w § 1 stanowi między innymi, że sąd administracyjny uwzględniając skargę uchyla decyzję w całości albo w części, jeżeli stwierdza naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, bądź naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, albo też inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a-c p.p.s.a.). Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Sąd stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia (art. 135 p.p.s.a.).

Po dokonaniu kontroli legalności zaskarżonej decyzji, utrzymującej w mocy decyzję Burmistrza Kazimierza Dolnego odmawiającą udzielenia skarżącej zezwolenia na zajęcie pasa drogowego we wskazanych we wniosku skarżącej okresach w 2020 r. oraz 2021 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie, gdyż zarówno zaskarżona decyzja, jak i decyzja organu pierwszej instancji naruszają przepisy postępowania w sposób mogący mieć wpływ na wynik sprawy.

Materialnoprawną podstawę zaskarżonej decyzji stanowiły przepisy art. 40 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (aktualnie Dz. U. z 2020 r., poz. 470 z późn. zm.).

Na wstępie wskazać należy, że wymieniona ustawa w art. 4 pkt 1 definiuje pas drogowy jako wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą.

Przepis art. 39 ust. 1 ustawy o drogach publicznych zabrania dokonywania w tak zdefiniowanym pasie drogowym czynności, które mogłyby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń albo zmniejszenie jej trwałości oraz zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego.

Jednakże ustawa przewiduje także wyjątki od tej zasady.

W art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych ustawodawca przewidział, że zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg wymaga zezwolenia zarządcy drogi, w drodze decyzji administracyjnej. Zezwolenie, o którym mowa w ust. 1, dotyczy:

- 1) prowadzenia robót w pasie drogowym;
- 2) umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego;
- 3) umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam;
- 4) zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3.

Z przepisów ustawy o drogach publicznych wynika, że decyzja w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zajęcie pasa drogowego ma charakter uznaniowy. Korzystanie z uznania administracyjnego oznacza, że organ ma prawo wyboru treści rozstrzygnięcia. Wybór taki nie może być jednak dowolny. Musi wynikać z wszechstronnego i dogłębnego rozważenia wszystkich okoliczności faktycznych sprawy (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lutego 1996 r., sygn. akt II SA 2875/95, Wokanda 1996, nr 6, s. 32, z dnia 19 lipca 1982 r., sygn. akt II SA 883/82, PiP 1983, nr 6, s. 141 oraz z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 334/12 i II OSK 335/12).

Kontrola decyzji uznaniowej przez sąd administracyjny polega w szczególności na sprawdzeniu, czy jej wydanie było poprzedzone prawidłowo przeprowadzonym postępowaniem dowodowym oraz wyjaśnieniem stanu faktycznego sprawy zgodnie z regułami postępowania zawartymi w przepisach art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a., to jest czy organ w sposób prawidłowy ustalił i rozważył wszystkie okoliczności mogące mieć wpływ na wybór rozstrzygnięcia, czy w toku postępowania administracyjnego podjęto wszelkie niezbędne kroki do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, czy zebrano wszystkie dowody w celu ustalenia

istnienia bądź nieistnienia ustawowych przesłanek decyzji uznaniowej oraz czy podjęta na ich podstawie decyzja nie wykracza poza granice uznania administracyjnego, czyli nie nosi cech dowolności.

Podkreślić też należy, że podstawę dla ustaleń organu może stanowić tylko postępowanie administracyjne przeprowadzone w zgodzie z zasadami określonymi w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego.

Z zasad tych wynika, że w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli – art. 7 k.p.a.

Zgodnie zaś z przepisami art. 77 § 1 i 80 k.p.a. organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy, a następnie na podstawie całokształtu materiału dowodowego ocenić czy dana okoliczność została udowodniona. Ocena powinna być oparta na wszechstronnej analizie całokształtu materiału dowodowego.

W świetle art. 8 k.p.a., organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej.

Ustalenia stanu faktycznego sprawy oraz prowadząca do tych ustaleń ocena zgromadzonego materiału dowodowego - w kontekście mających zastosowanie w sprawie przesłanek prawa materialnego, z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7 k.p.a.) - winna znaleźć swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji, stanowiącym stosownie do treści art. 107 k.p.a. jej integralną część, której zadaniem jest wyjaśnienie podjętego przez organ rozstrzygnięcia. Szczególnie wnikliwego i logicznego uzasadnienia, o jakim mowa w art. 107 § 3 k.p.a. wymagają decyzje uznaniowe (por. powołany wyżej wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lipca 1982 r., sygn. akt II SA 883/82). Braki w tym zakresie uzasadnienia decyzji o charakterze uznaniowym uniemożliwiają - w przypadku jej zaskarżenia - ustalenie czy organ nie przekroczył granic przyznanego mu uznania administracyjnego. Jak poniesiono bowiem wyżej, swobodne uznanie nie może być tożsame z dowolnością. Przy tym przez właściwe motywowanie decyzji organ realizuje również zasadę przekonywania, wyrażoną w art. 11 k.p.a.

Wszczynając postępowanie organ administracji winien mieć na uwadze, że stosownie do art. 61 § 4 k.p.a. o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie.

Jednocześnie podkreślić należy, że zgodnie z art. 62 k.p.a. w sprawach, w których prawa lub obowiązki stron wynikają z tego samego stanu faktycznego oraz z tej samej podstawy prawnej i w których właściwy jest ten sam organ administracji publicznej, można wszcząć i prowadzić jedno postępowanie dotyczące więcej niż jednej strony.

Zgodnie z poglądami prezentowanymi w orzecznictwie w sytuacji, gdy kilka podmiotów ubiega się o przyznanie tego samego uprawnienia i przyznanie go niektórym z wnioskodawców wiąże się z odmową jego przyznania pozostałym, organ administracji powinien rozpatrzyć te wnioski w ramach jednego postępowania (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 1996 r., sygn. akt II SA 1695/95, a także Piotr Marek Przybysz „Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany”, System Informacji Prawnej LEX, i powołane tam orzecznictwo). Ponadto w wyroku z dnia 2 lipca 1982 r., sygn. akt I SA 438/82 Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że jeżeli o przydział tej samej części lokalu występują dwie strony o zbieżnych interesach, z powołaniem się jednak na odmienne podstawy prawne żądania, organ administracji powinien - jakkolwiek art. 62 k.p.a. nie ma w takim wypadku bezpośredniego zastosowania - obie sprawy rozpatrywać łącznie, kierując się zasadami interesu stron oraz szybkości i ekonomiczności działania (art. 7 i art. 12 k.p.a.). Z kolei w wyroku z dnia 20 marca 1998 r., sygn. akt I SA 684/97, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że jeżeli o tę samą nieruchomość ubiegają się dwa podmioty w tym samym czasie i przed tym samym organem administracji, ale na innej podstawie prawnej, co wyłącza zastosowanie art. 62 k.p.a., organ ma obowiązek prowadzić równolegle oba postępowania i oba zakończyć decyzjami administracyjnymi w tym samym czasie, doręczając nawzajem stronom o sprzecznych interesach wydane decyzje. Taki obowiązek wynika z art. 7, art. 8, art. 11 i art. 12 § 1, a zwłaszcza z art. 9 k.p.a.

W uzasadnieniu takiego stanowiska wskazuje się, że łączne rozpatrzenie kilku spraw w jednym postępowaniu umożliwia dokładniejsze zbadanie wszystkich istotnych dla treści rozstrzygnięć okoliczności, a przede wszystkim zastosowanie jednolitych kryteriów przeprowadzanych ocen oraz udostępnienie stronom pełnej informacji o dokonanych przez organ ustaleniach oraz przyjętych przez niego preferencjach (por. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 27 kwietnia 2012 r., sygn. akt III SA/Łd 211/12 oraz wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 14 listopada 2019 r. w sprawach o sygn. akt II SA/Rz 765/19 i II SA/Rz 771/19).

Powyższe rozważania należy mieć na względzie w niniejszej sprawie, która dotyczy kontroli mającej charakter uznaniowy decyzji odmawiającej zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, z powołaniem się na okoliczność uprzedniego udzielenia zezwolenia innemu podmiotowi.

W ocenie Sądu, organy rozstrzygające w niniejszej sprawie nie sprostają omówionym wyżej obowiązkom spoczywającym na organach podejmujących decyzję uznaniową. Kontrolowane w niniejszej sprawie decyzje organów obu instancji mają charakter ogólnikowy, nie przedstawiają w sposób pełny istotnych okoliczności stanu faktycznego sprawy, a także nie zawierają szczegółowych motywów, którymi organy kierowały się podejmując rozstrzygnięcia w sprawie.

Uzasadnienie swojej decyzji organ pierwszej instancji oparł na stwierdzeniu, że miejsce dostępne we wskazanej we wniosku Bernardy Drąg lokalizacji zostało już przydzielone uprzednio w drodze decyzji administracyjnej innej osobie, a ze względu na utrudnienia w ruchu drogowym oraz bezpieczeństwo zarządcy drogi nie zdecydował się zwiększenie ilości miejsc postojowych dla pojazdów przewożących turystów przy ul. Nadwiślańskiej w Kazimierzu Dolnym. Organ powołał się także na ograniczoną przestrzeń i bezpieczeństwo ruchu drogowego. Organ zaznaczył, że decyduje kolejność wpływu wniosków i kolejność ta została przy wydawaniu decyzji zachowana. W zakresie, w jakim wniosek dotyczył roku 2021, organ odmówił zezwolenia na zajęcie pasa drogowego powołując się na brak możliwości przewidzenia czy lokalizacja miejsc postojowych nie ulegnie zmianie.

Organ nie wyjaśnił jednak w ogóle, jakie są warunki ruchu drogowego na ulicy Nadwiślańskiej w Kazimierzu Dolnym i związana z tym ograniczona przestrzeń, o której mowa w uzasadnieniu decyzji organu. Nie podał, jaki obszar, czy też ile miejsc postojowych dla pojazdów przewożących turystów w pasie drogowym ulicy Nadwiślańskiej przewidziano na rok 2020. Organ nie wskazał także, kiedy zostały złożone przez inne podmioty wnioski o udzielenie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w celu postoju pojazdów przewożących turystów na tej ulicy, ani też kiedy została wydana decyzja czy też decyzje dotyczące zezwolenia na zajęcie pasa drogowego ulicy Nadwiślańskiej z przeznaczeniem na miejsca postojowe, ilu i których miejsc ta decyzja czy decyzje dotyczyły oraz czy decyzje te były ostateczne w momencie wpływu wniosku skarżącej. Organ nie wyjaśnił także, czy były już składane przez innych przedsiębiorców wnioski o udzielenie zezwoleń na rok 2021 oraz kiedy zostały wydane decyzje w tym przedmiocie i jakiej treści.

W odwołaniu skarżąca wskazała na nieprawidłowości decyzji organu pierwszej instancji, który nie kierował się czytelными zasadami przyznawania miejsc postojowych. Skarżąca zarzuciła, że Burmistrz Kazimierza Dolnego nie ustalił pełnego stanu faktycznego sprawy, nie wyjaśnił, w jakiej dacie został złożony przez innego przedsiębiorcę wniosek o zajęcie pasa drogowego ulicy Nadwiślańskiej na 2020 r. i jakiej liczby miejsc dla postoju pojazdów elektrycznych dotyczył. Podniosła ponadto, że w uzasadnieniu decyzji organu pierwszej instancji brak wyjaśnienia, czy wnioski wszystkich wnioskodawców ubiegających się o udzielenie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego ulicy Nadwiślańskiej na 2021 r. zostały rozstrzygnięte w ten sam sposób, a w związku z tym czy w dacie wydania decyzji miejsca postojowe na 2021 r. są zajęte czy też nie. Jednocześnie skarżąca wskazała na fakt udzielenia innemu podmiotowi gospodarczemu zgody na zajęcie pasa drogowego na lata 2020-2021.

W świetle przywołanych wyżej przepisów, w tym w szczególności art. 62 k.p.a. oraz art. 61 § 4 k.p.a., powyższe zarzuty dotyczyły kwestii mających znaczenie w sprawie. Zostały jednak w istocie pominięte przez organ drugiej instancji. Kolegium w tym zakresie poprzestało na stwierdzeniu, że w braku regulacji szczególnych rozpatrywanie wniosków dotyczących zezwolenia na zajęcie pasa drogowego zgodnie z kolejnością wpływu nie narusza prawa, a skarżąca akceptowała taki tryb postępowania uzyskując w latach ubiegłych pozytywne dla siebie rozstrzygnięcia.

Organ odwoławczy tym samym pominął regulację art. 62 k.p.a. i zaakceptował decyzję, która z uwagi na brak szczegółowych ustaleń w odniesieniu do wyżej wymienionych okoliczności, w tym odnośnie liczby miejsc postojowych przy ulicy Nadwiślańskiej, daty wpływu uwzględnionego wniosku na 2020 r. oraz daty wydania i zagadnienia ostateczności decyzji w tym przedmiocie, rodziła wątpliwości co do zastosowania przez organ pierwszej instancji jednolitych, niedyskryminujących kryteriów oceny wniosków, jak również co do wywiązania się przez organ z obowiązku informowania stron o wszystkich podjętych w sprawie czynnościach.

Wymaga podkreślenia, że stanowiące materialnoprawną podstawę zaskarżonej decyzji przepisy art. 40 ust 1 w związku z ust. 2 pkt 4 ustawy o drogach publicznych nie określają obiektywnych i niedyskryminujących kryteriów kwalifikowania wniosków o udzielenie zezwoleń, co w istocie spoczywa na organie wydającym decyzję (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, z dnia 24 listopada 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 1781/06). Postępowanie w sprawie udzielenia zezwolenia powinno być przeprowadzone w

sposób zapewniający w maksymalny sposób gwarancję stosowania właśnie takich kryteriów.

Pomimo podniesionych w tym zakresie zarzutów i spoczywającego na organie drugiej instancji na mocy art. 15 k.p.a. obowiązku ponownego wszechstronnego rozpatrzenia sprawy, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lublinie, nie odnosząc się do istoty podniesionych zarzutów, utrzymało obarczoną opisanymi wadami decyzję organu pierwszej instancji w mocy.

Należy zauważyć, że organ drugiej instancji w żaden sposób nie odniósł się też do argumentacji skarżącej dotyczącej odmowy udzielenia zezwolenia na zajęcie pasa drogowego na 2021 r. Uzasadnienie zaskarżonej decyzji nie wskazuje, by organ odwoławczy zgodnie z zasadą dwuinstancyjności wyrażoną w art. 15 k.p.a. rozważył ponownie sprawę w jej całości, to jest także w zakresie wniosku skarżącej o udzielenie zezwolenia na rok 2021. Zagadnienie to pozostało poza rozważaniami organu odwoławczego, który w tym zakresie porzucił jedynie na przytoczeniu treści rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji w części wstępnej uzasadnienia zaskarżonej decyzji.

W konsekwencji nie można także uznać, aby skarżone decyzje realizowały zasady wyrażone w art. 8 k.p.a. oraz art. 11 k.p.a. Z art. 8 k.p.a. wynika wymóg prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej oraz kierowania się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Obowiązek praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej jest też zasadniczą treścią zasady praworządności (art. 6 k.p.a.). Tylko postępowanie odpowiadające takim wymogom i decyzje wydane w wyniku tak ukształtowanego postępowania mogą wzbudzać zaufanie obywateli do organów administracji publicznej nawet wtedy, gdy decyzje administracyjne nie uwzględniają ich żądań. Ponadto spełnienie normy wynikającej z przepisu art. 8 k.p.a. wymaga prowadzenia postępowania administracyjnego w taki sposób, aby w szczególności w uzasadnieniu decyzji przekonać stronę, że jej stanowisko zostało dokładnie rozważone, a jeżeli zapadło inne rozstrzygnięcie, to przyczyną tego są istotne powody, ale przede wszystkim, że to rozstrzygnięcie zapadło w toku prawidłowo przeprowadzonego postępowania, gwarantującego równość stosowania prawa wobec wszystkich stron i zapewniającego czynny udział w toczącym się postępowaniu. Jak podniesiono już wyżej, przedstawienie pełnych okoliczności stanu faktycznego i sposobu rozumowania organu w uzasadnieniu decyzji administracyjnej ma szczególnie istotne znaczenie w

przypadku decyzji uznaniowych. Taki charakter mają skarżone w niniejszej sprawie decyzje rozstrzygające w przedmiocie wniosku o zezwolenie na zajęcie pasa drogowego.

Stwierdzone braki w zakresie ustaleń faktycznych i w konsekwencji uzasadnienia decyzji skutkowały uchyleniem zaskarżonej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie oraz utrzymanej tą decyzją w mocy decyzji Burmistrza Kazimierza Dolnego.

W ponownym postępowaniu organ winien szczegółowo ustalić wszystkie istotne okoliczności stanu faktycznego sprawy i kierować się omówionymi wcześniej zasadami postępowania administracyjnego, w tym mając na względzie art. 62 k.p.a. i art. 61 § 4 k.p.a., a następnie wyczerpująco uzasadnić podjęte rozstrzygnięcie.

Z tych wszystkich względów i na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. oraz art. 135 p.p.s.a. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie orzekł jak w sentencji. O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 i 205 § 1 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Zgodność z oryginałem stwierdzam

Referent stażysta

Agnieszka Kuna
Agnieszka Kuna