

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 13/2023

SKARGA DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W PRZYPADKU ZASTOSOWANIA TRYBU BEZKONKURENCYJNEGO W CELU POWIERZENIA ŚWIADCZENIA USŁUG PRZEWOZU PASAŻERSKIEGO W ZAKRESIE PUBLICZNEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO

dr Agata Nodźak

Wprowadzenie

W przepisach ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym^[1] (dalej: ustawa o PTZ) przewidziane zostało postępowanie skargowe przed sądem administracyjnym inicjowane przez podmiot, który jest lub był zainteresowany zawarciem umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu drogowego i któremu grozi powstanie szkody w wyniku zarzucanego naruszenia przepisów prawa Unii Europejskiej lub ww. ustawy, przy czym z prawa do wniesienia ww. skargi będzie możliwe w przypadku ogłoszenia zamiaru bezpośredniego zawarcia umowy o świadczenie usług, czyli zastosowania trybu bezkonkurencyjnego.

Skarga do sądu administracyjnego w przypadku zastosowania trybu bezkonkurencyjnego w celu powierzenia świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na gruncie prawa krajowego stanowi przejaw wdrożenia rozwiązań przewidzianych w przepisach rozporządzenia nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70^[2], (dalej: rozporządzenie nr 1370/2007), nakładających na państwa członkowskie UE obowiązek zagwarantowania odpowiednio szybkich i skutecznych, mechanizmów kontroli decyzji bezpośredniego zawarcia umowy, uruchamianych na żądanie każdej osoby, która jest lub była zainteresowana zawarciem takiej umowy i która doznała szkody lub której grozi szkoda w wyniku zarzucanego naruszenia, ze względu na naruszenie przez takie decyzje prawa unijnego lub wprowadzających je w życie przepisów prawa krajowego.

[1] Tj. Dz. U. z 2022, poz. 1343 z późn.zm.

[2] Dz. Urz. UE L 315 z 03.12.2007.

Analiza rozwiązań zawartych w ustawie o PTZ dotyczących sądowej kontroli działań organizatora publicznego transportu zbiorowego zmierzających do bezpośredniego powierzenia przedsiębiorcom świadczenia usług przewozu o charakterze użyteczności publicznej prowadzi do wniosku, że polski prawodawca wprowadził rozwiązania prawne oddające w dużej mierze specyfikę polskiego systemu prawnego w zakresie sądowej działalności organów administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne. Z drugiej strony należy stwierdzić, że ustawowa regulacja sądowej kontroli zastosowania przez organizatora trybu bezkonkurencyjnego w celu powierzenia świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w szczególności normuje takie kwestie z tym trybem związane jak np. legitymacja do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, czy też zakres sądowej kontroli oraz zakres orzekania polskich sądów administracyjnych w tych sprawach. Analiza przepisów Działu III ustawy o PTZ, dokonana w świetle dość bogatego orzecnictwa polskich sądów administracyjnych oraz poglądów sformułowanych w piśmiennictwie[3] prowadzi do wniosków, że postępowanie sądo-administracyjne przewidziane w tej ustawie pod wieloma względami różni się od rozwiązań unormowanych w ustawie o Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[4].

1. Tryb bezpośredni wyboru operatora publicznego transportu zbiorowego

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o PTZ organizator dokonuje wyboru operatora w jednym z poniższych trybów:

- 1) ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych[5], lub
- 2) ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi[6], albo
- 3) art. 22 ust. 1 ustawy o PTZ.[7]

Ten ostatni tryb, zwany trybem bezkonkurencyjnym lub trybem bezpośredniego zawarcia umowy, ma charakter szczególny, ponieważ jego zastosowanie wymaga spełnienia przesłanek określonych w art. 22 ust. 1 ustawy o PTZ[8].

W myśl postanowień tego przepisu organizator może bezpośrednio zawrzeć umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w przypadku gdy:

- 1) średnia wartość roczna przedmiotu umowy jest mniejsza niż 1 000 000 euro lub świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego dotyczy świadczenia tych usług w wymiarze mniejszym niż 300 000 kilometrów rocznie, albo
- 2) świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego ma być wykonywane przez podmiot wewnętrzny, w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, powołany do świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, albo
- 3) świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego ma być wykonywane w transporcie kolejowym, przy zastosowaniu jednego z trybów, o których mowa w art. 5 ust. 2, 3a i 4–6 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, z zastrzeżeniem art. 22a, albo
- 4) wystąpi zakłócenie w świadczeniu usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego lub bezpośrednie ryzyko powstania takiej sytuacji zarówno z przyczyn zależnych, jak i niezależnych od operatora, o ile nie można zachować terminów określonych dla innych trybów zawarcia umowy o świadczenie publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 19 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

[3] A. Nodźak, *Sądowa kontrola decyzji bezpośredniego zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego (w) Teoria i praktyka przedsiębiorczości*, (red. naukowa) Kozaczka M., Nodźak A., Juszka K., Kraków 2022, s. 169–170..

[4] Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Tj. Dz. U. z 2022, poz. 329 z późn. zm.

[5] tj. Dz. U. 2022 r., poz. 1720 z późn. zm..

[6] tj. Dz. U. 2023 r., poz. 140.

[7] A. Wach, *Organizacja publicznego transportu zbiorowego (w:) Publiczny transport zbiorowy*. Komentarz, B. Kwiatek, A. Wach, K. Wach, Warszawa 2021, s. 164–166.

[8] Zob. wyr. WSA w Warszawie z 3.2.2021 r., IV SA/Wa 1895/20, Legalis.

Warunki bezpośredniego zawarcia umowy określone w ww. przepisie wskazują na wyjątkowy charakter tego trybu w porównaniu z trybami opartymi o zasadę konkurencyjności, przewidzianymi w art. 19 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o PTZ.[9] Wyjątkowy charakter trybu bezpośredniego polega m.in. na tym, że o jego zastosowaniu przesądza wartość umowy, lub zakres przewidzianych do świadczenia usług, czy też rodzaj operatora bądź rodzaj świadczonych usług albo niemożność zastosowania trybów konkurencyjnych.

Wyjątkowy charakter trybu bezpośredniego wyboru operatora odnosi się również do działań organizatora poprzedzających zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Są to przede wszystkim obowiązki publikacyjne organizatora przewidzianych na gruncie przepisów ww. ustawy. Ich realizacja pozwala z jednej strony na przedstawienie przez organizatora zamiaru powierzenia wykonywania usług transportu osób i zapewnienie zainteresowanym przedsiębiorcom udziału w postępowaniu w sprawie wyboru operatora. Z drugiej strony publikacja ogłoszenia przez organizatora gwarantuje realizację zasady jawności i przejrzystości wymaganej przez rozporządzenie nr 1370/2007 w postępowaniach prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych udzielanych bezpośrednio.[10] Jak zauważa się w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych zarówno publikacja zamiaru bezpośredniego zawarcia umowy, jak również czynności organizatora, zmierzające do tej publikacji nie są skierowane do konkretnych podmiotów, a procedura ich podjęcia jest tak sformalizowana jak np. w przypadku procedury wydawania decyzji administracyjnych. Wprawdzie prawodawca unijny w przepisach[11] rozporządzenia nr 1370/2007 postępuje się terminem „decyzje” wobec środków podejmowanych przez organy państw członkowskich, jednak pojęcie to należy rozumieć szerzej i nie można go ograniczać jedynie do decyzji administracyjnych w rozumieniu przepisów prawa krajowego, np. przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego.[12]

Zastosowanie trybu bezkonkurencyjnego wymaga zachowania pewnych minimalnych wymogów formalnych, o których mowa w przepisach Oddziału 2 zawartego w Rozdziale 1 ustawy o PTZ. Zgodnie z art. 23 ust. 1 ww. ustawy organizator jest zobligowany do publikacji ogłoszenia o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w trybie bezpośredniego zawarcia umowy, o którym mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o PTZ, w terminie nie krótszym niż:

- 1) jeden rok;
- 2) sześć miesięcy – w przypadku, gdy umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego ma dotyczyć świadczenia tych usług w wymiarze mniejszym niż 50 000 kilometrów rocznie.

Organizator zamieszcza ww. ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej. Niezwłocznie po tym organizator powinien zamieścić również odpowiednie ogłoszenie w miejscu powszechnie dostępnym w swojej siedzibie oraz na swojej stronie internetowej, zawierające:

- 1) nazwę i adres właściwego organizatora,
- 2) określenie przewidywanego trybu udzielenia zamówienia,
- 3) określenie rodzaju transportu oraz linii komunikacyjnej, linii komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej, na których będą wykonywane przewozy,

[9] A. Nodźak, *Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym*. Komentarz, C.H. Beck, Warszawa 2023, s. 153.

[10] Ibidem, s. 167.

[11] Art. 5 ust. 7 rozporządzenia nr 1370/2007.

[12] Zob. wyr. NSA z 24.6.2014 r., II GSK 598/13, Legalis.

- 4) przewidywaną datę bezpośredniego zawarcia umowy, o którym mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o PTZ,
- 5) przewidywany czas trwania umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

W przypadku wystąpienia konieczności zmiany treści informacji, o których mowa w pkt 1-3 i 5, organizator niezwłocznie zamieszcza ogłoszenie o tej zmianie. Ogłoszenie zmian powinno nastąpić na podobnych zasadach jak publikacja pierwszego ogłoszenia. Organizator powinien jednak mieć na uwadze, że zmiana informacji wskazanych w pkt 1-3 i 5 może nastąpić tylko w odpowiednim czasie, a mianowicie nie później niż do połowy okresów określonych w art. 23 ust. 1 ustawy o PTZ. Publikacja zmian treści ogłoszenia później niż w terminie określonym w art. 23 ust. 6 ustawy o PTZ stanowi naruszenie ustawowych obowiązków organizatora.[13]

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na szczególny charakter rozwiązania zawartego w art. 22 ust. 1 pkt 4 ustawy o PTZ, czyli przypadek odnoszący się do tzw. sytuacji nadzwyczajnych. Jest to rozwiązanie nawiązujące do art. 5 ust. 5 rozporządzenia (WE) Nr 1370/2007, w myśl którego w przypadku wystąpienia zakłócenia – zarówno z przyczyn zależnych jak i niezależnych od operatora – w świadczeniu usług lub bezpośredniego ryzyka powstania takiej sytuacji organizator może zastosować środki nadzwyczajne. Środki nadzwyczajne przyjmują wówczas postać np. bezpośredniego udzielenia zamówienia. Przeprowadzenie bezpośredniego trybu wyboru operatora z powołaniem się na ww. przesłankę skutkuje zwolnieniem organizatora z obowiązków publikacji ogłoszenia,[14] a ponadto wyłączeniem spod sądowej kontroli przewidzianej w art. 59 ustawy o PTZ.

2. Zakres kognicji sądów administracyjnych na gruncie przepisów Działu III ustawy o PTZ

Postanowienia art. 59 ust. 1 ustawy o PTZ określają zasadnicze przesłanki dopuszczalności skargi wojewódzkiego sądu administracyjnego. Ten środek ochrony prawnej może dotyczyć wyłącznie przypadków trybu bezpośredniego zawarcia umowy, gdy dojdzie do ogłoszenia zamiaru zawarcia umowy w tym trybie. Analizując treść tego przepisu należy zauważyć, że odesłanie do art. 23 ust. 1 ustawy o PTZ ma charakter dwustopniowy, ponieważ przepis ten dotyczy przypadków bezpośredniego zawarcia umowy w sytuacjach określonych w art. 22 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Regulacje przewidziane w art. 22 ust. 1 pkt 1-3, jak to zostało już wcześniej zaprezentowane, dotyczą możliwości bezpośredniego zawarcia umowy w sytuacji, gdy średnia wartość roczna przedmiotu umowy jest mniejsza niż 1 000 000 euro lub świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego dotyczy świadczenia tych usług w wymiarze mniejszym niż 300.000 kilometrów rocznie, gdy świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego ma być wykonywane przez podmiot wewnętrzny, w rozumieniu rozporządzenia nr 1370/2007, powołany do świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, albo gdy świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego ma być wykonywane w transporcie kolejowym. Biorąc pod uwagę zakres odesłania wynikający z art. 59 ust. 1 ustawy o PTZ należy przyjąć, że droga postępowania sądownoadministracyjnego będzie wyłączona w przypadkach bezpośredniego zawarcia umowy w sytuacjach nadzwyczajnych, o których mowa w art. 22 ust. 1 pkt 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

[13] Zob. wyr.NSA z 24.6.2014 r., II GSK 598/13, Legalis.

[14] Zob. wyr. NSA z 8.11.2013 r., II GSK 1727/13, Legalis.

W orzecznictwie polskich sądów administracyjnych dominuje stanowisko, zgodnie z którym na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy o PTZ przedmiotem skargi do sądu administracyjnego może być wyłącznie „czynność podjęta przez organizatora w sprawie”, przy czym ta sprawa ma dotyczyć zamiaru bezpośredniego zawarcia umowy, o którym mowa w art. 23 ust. 1 przedmiotowej ustawy. Przedmiotem skargi nie może być zatem złożenie oświadczenia woli przez organizatora prowadzące do bezpośredniego zawarcia umowy, czyli czynność zawarcia samej umowy[15]. Sąd administracyjny nie może badać i oceniać oświadczenia woli, czyli czynności prawnej zawarcia umowy. Jak słusznie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 8 listopada 2013 r., kryteria skuteczności oświadczenia woli złożonego w sprawie zawarcia umowy podlegają regulacji przepisów Kodeksu cywilnego, a ponadto kontrola oświadczenia woli skutkowałaby weryfikacją samej czynności prawnej.[16] Z tych względów sąd administracyjny nie ma możliwości uchylecia czynności innej niż dokonana wyłącznie przez organizatora. Interpretacja ww. przepisów ustawy o PTZ prowadzi do wniosku, że przedmiotem kontroli ze strony sądu administracyjnego nie może być zlecenie danemu przedsiębiorcy wykonywania usług przewozu osób w zakresie użyteczności publicznej, czy też przesłanki zawarcia umowy z konkretnym operatorem i weryfikacja przesłanek jej dopuszczalności, lecz jedynie czynności związane z ogłoszeniem zamiaru bezpośredniego zawarcia umowy z punktu widzenia ich zgodności z obowiązującym prawem UE lub prawem krajowym (ustawą o PTZ).

Analiza przepisu art. 59 ust. 1 ustawy o PTZ pozwala zatem na stwierdzenie, że zakres kognicji sądu administracyjnego na jego podstawie obejmuje dosyć wąski i – jak pokazuje praktyka orzecznicza – trudny do precyzyjnego określenia zakres czynności organizatora, poprzedzających bezpośrednio zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Wykładnia ww. przepisu prowadzi do wniosków, że nie każda czynność organizatora dokonana przed zawarciem umowy w ww. trybie będzie podlegała zaskarżeniu do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Jak zauważa K. Bożekowska-Zawisza oraz Ł. Bożekowski, elementem rozstrzygającym o kognicji sądów administracyjnych będzie w tym przypadku jednostronny i władczy charakter czynności dokonanych przez organizatora[17]. Mając na uwadze przedstawione wcześniej obowiązki publikacyjne organizatora związane z wyborem operatora w trybie bezkonkurencyjnym należy podkreślić, iż kontroli sądu administracyjnego podlegają jedynie czynności organizatora o charakterze administracyjnym, jednostronnym, stanowiące wyraz realizacji przysługujących jemu kompetencji i władczych uprawnień, natomiast dokonanie czynności prawnej, w szczególności złożenie oświadczenia woli o zamiarze zawarcia umowy, skierowane do konkretnego adresata, nie jest już tą czynnością, o jakiej mowa w art. 59 ust.1, 60 ust. 1 i 61 ust. 2 ustawy o PTZ. Złożenie oświadczenia woli o zamiarze zawarcia umowy stanowi następstwo uprzednio dokonanych czynności organizacyjno-informacyjnych organizatora. Wykładnia przepisów art. 59 ust.1, art. 60 ust. 1 i 61 ust. 2 ustawy prowadzi również do konkluzji, że sąd administracyjny nie będzie miał możliwości uchylecia czynności innej, niż tej dokonanej wyłącznie przez organizatora, np. nie będzie mógł uchylić czynności dokonanej przez inne podmioty, czy też czynności prawnej dwustronnej, o charakterze cywilnoprawnym, z ingerencją w sferę uprawnień podmiotu trzeciego, przy równoczesnym pominięciu udziału tego podmiotu w postępowaniu.[18] W tym miejscu należy podkreślić, że niezbędnym warunkiem zaskarżenia czynności organizatora na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy o PTZ jest uprzednie ogłoszenie przez niego zamiaru bezpośredniego zawarcia umowy.

[15] Zob. wyr. NSA z 8.11.2013 r., II GSK 1726/13, Legalis.

[16] Ibidem.

[17] Zob. K. Bożekowska-Zawisza, Ł. Bożekowski, *Bezpośrednie zawarcie umowy o świadczenie usług i zaskarżalność czynności organizatora transportu zbiorowego*. Glosa do orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach w sprawach II SA/GI 1024/12, 1267/12, 1268/12, 1269/12 oraz 1408/12 i 1409/12, *Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny* 2013, nr 4(2), s. 152.

[18] A. Nodzak, *Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym...*, s. 341.

Brak takiego ogłoszenia, jak również brak czynności bezpośrednio powodującej jego publikację, skutkuje uznaniem skargi wniesionej do wojewódzkiego sądu administracyjnego w trybie ustawy o PTZ za przedwczesną i niedopuszczalną. Zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy o PTZ podlega zatem czynność organizatora publicznego transportu zbiorowego, która ma związek z zamiarem bezpośredniego zawarcia umowy, uzewnętrznionym przez ogłoszenie w trybie art. 23 ust. 1 ustawy[19]. Kluczowe dla oceny dopuszczalności skargi na ww. podstawie będzie ustalenie, organizator dokonał w ogóle czynności publikacyjnych, oraz czy ogłoszenie organizatora było ogłoszeniem o zamiarze bezpośredniego zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, czy też dotyczyło trybów konkurencyjnych[20].

Mając na uwadze powyższe rozważania należy wyraźnie podkreślić, że opublikowanie ogłoszenia o zamiarze bezpośredniego zawarcia umowy przy spełnieniu przesłanek, o których mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o PTZ, stanowi czynność podjętą przez organizatora w sprawie, będącej przedmiotem sądowej kontroli sądu administracyjnego na podstawie art. 59 ust. 1 ww. ustawy[21].

3. Wniesienie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na czynności organizatora – legitymacja prawna i warunki formalne

Zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy o PTZ legitymację prawną do wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego posiada podmiot, który jest lub był zainteresowany bezpośrednim zawarciem umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o PTZ, i któremu grozi powstanie szkody w wyniku zarzucanego naruszenia przepisów prawa Unii Europejskiej lub ww. regulacji ustawowej. W orzecznictwie polskich sądów administracyjnych przyjmuje się, że przepis art. 59 ust. 1 ustawy o PTZ został przez polskiego ustawodawcę skonstruowany w sposób zawężający krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi[22]. Legitymację do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na podstawie tej regulacji ma bowiem wyłącznie taki podmiot, który jest lub był zainteresowany zawarciem danej umowy i któremu grozi powstanie szkody w wyniku zarzucanego naruszenia przepisów prawa Unii Europejskiej lub ustawy. Posiadanie legitymacji prawnej do wniesienia ww. skargi – jak w każdym postępowaniu sądownoadministracyjnym – podlega ocenie sądu. W zakresie dokonania sądowej oceny posiadania przez skarżącego legitymacji prawnej do wniesienia skargi na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy o PTZ spotkać można zróżnicowaną wykładnię. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 18 marca 2020 r.[23] Sąd na podstawie analizy dokumentów dołączonych do skargi zauważył, że strona skarżąca realizowała wcześniej usługi w zakresie publicznego transportu zbiorowego przez określony czas i nadal była zainteresowana kontynuacją przedmiotowej umowy na świadczenie ww. usług. Z tych względów Sąd stwierdził, że skarżący może być podmiotem zainteresowanym zawarciem umowy o świadczenie usług publicznych na dalszy okres objęty ogłoszeniem, natomiast wprowadzenie innego operatora przewozów grozi powstaniem po jej stronie szkody w wyniku zarzucanego naruszenia prawa. Zdaniem Sądu sytuacja taka legitymowała stronę skarżącą do wniesienia skargi i otwierała drogę do jej merytorycznego rozpoznania. Podobnie przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w postanowieniu z 15 marca 2016 r. uznając za przykład wykazania zainteresowania ze strony operatora podjęcie przez niego decyzji o zaskarżeniu ogłoszenia organizatora o zamiarze zawarcia umowy w trybie bezpośrednim[24].

[19] Zob. wyr. NSA z 24.6.2014 r., II GSK 596/13; wyr. NSA z 24.6.2014 r., II GSK 598/13; wyr. WSA w Bydgoszczy z 4.11.2015 r., II SA/Bd 992/15, Legalis.

[20] Zob. post. WSA w Białymstoku z 25.7.2016 r., II SA/Bk 247/16, Legalis.

[21] Zob. wyr. NSA z 8.11.2013r., sygn. Akt II GSK 1727/13, wyr. NSA z 24 czerwca 2014r., sygn. II GSK 597/13, wyr. NSA z 24 czerwca 2014r., II GSK 598/13, Legalis.

[22] Zob. post. WSA w Lublinie z 15.3.2016 r., III SA/Lu 813/15, Legalis.

[23] Zob. wyr. WSA w Bydgoszczy z 18.3.2020 r., II SA/Bd 963/19, Legalis.

[24] Zob. post. WSA w Lublinie z 15.3.2016 r., III SA/Lu 813/15, Legalis.

Niezależnie od regulacji zawartych w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w ustawie o PTZ[25] określone zostało kryterium, według którego ustala się właściwość miejscową wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach skargi wnoszonej na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy. Zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy o PTZ skargę wnosi się do wojewódzkiego sądu administracyjnego właściwego dla organizatora, który ogłosił zamiar bezpośredniego zawarcia umowy. W myśl przepisów art. 7 ustawy o PTZ w roli organizatora występuje jednostka samorządu terytorialnego[26] lub minister właściwy ds. transportu. Ponieważ każdy z tych podmiotów działa na określonym obszarze, biorąc pod uwagę art. 13 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi należy przyjąć, iż do rozpatrzenia skargi wniesionej na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy o PTZ będzie właściwy ten wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze działania ma siedzibę organizator oraz działający w jego imieniu – zgodnie z art. 7 ust. 4 ustawy – organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona.

Skargę przewidzianą w przepisach ustawy o PTZ wnosi się w terminie 30 dni licząc od dnia, w którym skarżący powziął lub przy zachowaniu należytej staranności mógł powziąć informację o czynności podjętej przez organizatora w sprawie, co wyraźnie nawiązuje do art. 53 § 2 zd. 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, który przy ustalaniu terminu wniesienia skargi zwraca uwagę na czas, w którym skarżący dowiedział się o czynnościach podjętych w sprawie przez organizatora, czyli o czynnościach związanych z ogłoszeniem o zamiarze bezpośredniego zawarcia umowy na wykonywanie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Obowiązek zachowania należytej staranności przez przedsiębiorcę jako uczestnika obrotu prawnego wynika m.in. z art. 355 § 2 Kodeksu cywilnego, który zakłada, że należyta staranność dłużnika w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej określa się przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności. Przyjęcie przez ustawodawcę należytej staranności jako miernika pozwalającego na ustalenie terminu wniesienia skargi wydaje się być właściwym rozwiązaniem, ponieważ przy jego ocenie bierze się pod uwagę społeczne oczekiwania w odniesieniu do prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej. Jak zauważa się w orzecznictwie sądowym, ocena ta jest zazwyczaj surowsza od staranności ogólnie przyjętej, ponieważ istotą działalności gospodarczej jest wymóg zastosowania niezbędnej wiedzy fachowej, obejmującej zarówno formalne kwalifikacje, jak i doświadczenie wynikające z praktyki zawodowej oraz ustalone zwyczajowo standardy obowiązujące w danej dziedzinie[27]. W zakresie tak rozumianego pojęcia należytej staranności mieści się również znajomość obowiązujących przepisów prawa oraz następstw z niego wynikających w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej[28]. Prezentowane w orzecznictwie Sadu Najwyższego stanowisko ujmuje staranność wymaganą w ramach działalności gospodarczej, z uwzględnieniem zawodowego charakteru tej działalności i koniecznością dostosowania jej do działającej osoby, przedmiotu, jakiego działanie dotyczy, jak również okoliczności, w jakich działanie to następuje[29]. Nawiązując do zaprezentowanych poglądów należy przyjąć, iż przedsiębiorca wnosząc skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym powinien wyraźnie wykazać, w jakim terminie powziął informację o czynności organizatora jak również to, że zachował należyta staranność w tym zakresie. Informacje te mogą przesądzić o ocenie zachowania terminu wniesienia skargi przez wojewódzki sąd administracyjny.

[25] Art. 60 ust. 1 ustawy o PTZ.

[26] Przy czym należy wziąć pod uwagę szersze rozumienie pojęcia jednostki samorządu terytorialnego przyjęte na potrzeby realizacji ustawy o PTZ w art. 4 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy. Zgodnie z nim ilekroć w ustawie jest mowa o jednostce samorządu terytorialnego – należy przez to rozumieć również związek międzygminny, związek powiatów, związek powiatowo-gminny lub związek metropolitalny.

[27] Zob. wyr. SA w Łodzi z 7 listopada 2017 r., I ACa 697/17; wyr. SA w Białymstoku z 4 marca 2016 r. I ACa 975/15; wyr. SN z 22 września 2005 r., IV CK 100/05; wyr. SN z 7 maja 2004 r., I CK 625/03; wyr. SN z 25 lipca 2013 r., II CSK 613/12, Legalis.

[28] Zob. wyr. SN z 17.8.1993 r., III CRN 77/93, Legalis.

[29] Zob. wyr. SN z 25.9.2002 r., sygn. akt I CKN 971/00; wyr. SN z 16.12.2005 r., III CK 317/05; wyr. SN z 5.2.2002 r., II CKN 894/99; wyr. SN z 11.1.2002 r., IV CKN 544/00, Legalis.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na stanowisko prezentowane w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych odnośnie oceny zachowania terminu przewidzianego do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy o PTZ, zgodnie z którym przyjmuje się, że początkiem terminu jest dzień publikacji ogłoszenia o zamiarze bezpośredniego zawarcia umowy w Biuletynie Informacji Publicznej zgodnie z art. 23 ust. 2 ww. ustawy[30].

Zgodnie z art. 60 ust. 3 ustawy o PTZ skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego jest wnoszona za pośrednictwem organizatora, którego czynność jest przedmiotem skargi, a ponieważ funkcje organizatora zgodnie z art. 7 ust. 4 ustawy wykonuje właściwy organ administracji publicznej, stąd skargę wnosi się odpowiednio za pośrednictwem:

- 1) wójta, burmistrza albo prezydenta miasta – w przypadku gminy,
- 2) zarządu związku międzygminnego – w przypadku związku międzygminnego,
- 3) prezydenta miasta na prawach powiatu – w przypadku miasta na prawach powiatu,
- 4) starosty – w przypadku powiatu,
- 5) zarządu związku powiatów – w przypadku związku powiatów,
- 6) zarządu związku powiatowo-gminnego – w przypadku związku powiatowo-gminnego,
- 7) zarządu związku metropolitalnego – w przypadku związku metropolitalnego,
- 8) marszałka województwa – w przypadku województwa.

Organizator po otrzymaniu skargi powinien postąpić zgodnie z postanowieniami art. 54 § 2 lub w § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tj. przekazać skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, w postaci papierowej lub elektronicznej, w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania bądź w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości stwierdzając jednocześnie, czy jego działanie miało miejsce bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa.[31] Jak przyjmuje się w orzecznictwie sądowym brzmienie art. 60 ust. 3 ustawy o PTZ nie przewiduje obowiązku wezwania organizatora do usunięcia naruszenia prawa przed wniesieniem skargi[32].

4. Zakres orzekania

Wojewódzki sąd administracyjny rozpatrując skargę na czynność organizatora nie może orzekać co do zarzutów i wniosków, które nie zostały zawarte w skardze, co to stanowi rozwiązanie odmienne od zasad wynikających z ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Ponadto nie wszystkie zarzuty i wnioski zawarte w skardze sąd będzie mógł rozpatrzyć, co stanowi konsekwencję modyfikacji zakresu kognicji wojewódzkiego sądu administracyjnego na podstawie przepisów art. 59-61 ustawy o PTZ, oraz z zakresu kognicji unormowanego w art. 3-5 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Sąd administracyjny, rozpoznając skargę na czynności organizatora o charakterze administracyjnym, polegające na ogłoszeniu zamiaru bezpośredniego zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych, będzie jedynie dokonywał oceny tych czynności w kontekście naruszenia przepisów prawa unijnego lub ustawy o PTZ. Nawiązując jeszcze raz do poczynionych w niniejszym opracowaniu rozważań należy wyraźnie stwierdzić, że wojewódzki sąd administracyjny nie będzie kompetentny do rozpoznawania zarzutów naruszenia przepisów prawa Unii Europejskiej lub ustawy o publicznym transporcie zbiorowym w odniesieniu do innych czynności organizatora niż czynności związane z ogłoszeniem zamiaru bezpośredniego zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych.

[30] Art. 54 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

[31] Zob. wyr. WSA w Poznaniu z 8.11.2017 r., III SA/Po 924/16, Legalis.

[32] Zob. wyr. WSA w Bydgoszczy z 4.11.2015 r., II SA/Bd 992/15, Legalis.

Wedle stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy wyrażone w wyroku z 4.11.2015 r.[33]. przedmiotem oceny nie mogą być postanowienia umów wskazanych przez skarżącego w skardze, i ewentualnych wynikających z tego konsekwencji finansowych, jak również ocena przesłanek, którymi kierował się organizator podejmując swobodnie decyzję o zamiarze zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie transportu kolejowego oraz tryb, w jakim będzie prowadził postępowanie zmierzające do zawarcia tejże umowy. Zdaniem WSA nie podlega sądowej ocenie pozorność działań organizatora, ich słuszość, czy też wpływ na interes publiczny możliwych negatywnych konsekwencji władczych decyzji organizatora.

W myśl art. 61 ust. 2 ustawy o PTZ sąd administracyjny, uwzględniając skargę wniesioną na podstawie art. 59 ust. 1, uchyla czynności podjęte przez organizatora, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów prawa unijnego lub ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Natomiast w przypadku nieuwzględnienia skargi w całości albo w części sąd oddala skargę odpowiednio w całości albo w części[34]. Jak należy rozumieć przesłankę naruszenia prawa unijnego lub krajowego, odpowiedź można znaleźć w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych, ukształtowanym w związku z wnoszeniem skargi w trybie przewidzianym w art. 59-61 ustawy o PTZ. Zgodnie z nim, do przykładów czynności organizatora podjętych w związku z ogłoszeniem zamiaru bezpośredniego zawarcia umowy na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, z naruszeniem ww. przepisów prawa uznano np.:

- 1) publikację ogłoszenia o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia o świadczenia przedmiotowych usług publicznych w zakresie publicznego transportu zbiorowego w przewozach kolejowych na wskazanych odcinkach linii komunikacyjnych z naruszeniem terminów określonych w art. 23 ust. 1 ustawy o PTZ[35],
- 2) sformułowanie treści ogłoszenia o zamiarze bezpośredniego zawarcia umowy z naruszeniem art. 23 ust. 4 ustawy o PTZ[36],
- 3) dokonanie zmiany treści ogłoszenia w zakresie niedopuszczalnym na gruncie art. 23 ust. 5 ustawy o PTZ[37],
- 4) dokonanie zmiany informacji w ogłoszeniu z naruszeniem terminów, określonych w art. 23 ust. 6 ustawy o PTZ[38].

Tak rozumianego naruszenia prawa UE lub ustawy o PTZ, które uzasadniałyby uchylenie nie stanowi natomiast zmiana trybu wyboru operatora, np. z trybu przetargowego na tryb bezpośredniego zawarcia umowy.

Zagłębiając się w zagadnienie zakresu orzekania sądu administracyjnego konieczne jest również ustalenie, kiedy zachodzi przesłanka groźby powstania naruszenia prawa unijnego lub ustawy po stronie skarżącego, która według art. 59 ust. 1 ustawy o PTZ ma przesądzać o możliwości korzystania z sądowej ochrony właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Próby wyjaśnienia tej kwestii również można spotkać na gruncie polskiego sądownictwa administracyjnego. Mianowicie, w wyroku z 30 maja 2018 r.[39] Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że z konstrukcji art. 59 ust. 1 ustawy o PTZ wynika wymóg, aby na etapie badania legitymacji do złożenia skargi spełniony był warunek materialny, czyli zagrożenie powstaniem szkody, wskutek zarzucanego naruszenia prawa Unii Europejskiej lub ustawy krajowej o publicznym transporcie zbiorowym. Zdaniem ww. Sądu na etapie badania legitymacji do złożenia skargi na czynność organizatora, wystarczające jest wykazanie hipotetycznej szkody w związku z zarzucanym naruszeniem prawa, natomiast dopiero na etapie postępowania sądowoadministracyjnego przedmiotem postępowania będzie ustalenie, czy zarzucane naruszenie rzeczywiście miało miejsce.

[33] Zob. wyr. WSA w Bydgoszczy z 4.11.2015 r., II SA/Bd 992/15, Legalis.

[34] Art. 151 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

[35] Zob. wyr. WSA w Bydgoszczy z 4.11.2015 r., II SA/Bd 992/15, Legalis.

[36] Zob. wyr. WSA w Bydgoszczy z 4.11.2015 r., II SA/Bd 992/15, Legalis.

[37] Zob. wyr. WSA w Bydgoszczy z 4.11.2015 r., II SA/Bd 992/15, Legalis.

[38] Zob. wyr. WSA w Bydgoszczy z 4.11.2015 r., II SA/Bd 992/15, Legalis.

[39] Zob. wyr. NSA z 30.5.2018 r., II GSK 1563/16, Legalis.

Nieco inaczej kwestię tą potraktował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, przyjmując w postanowieniu z 15 marca 2016 r., że przesłanki groźby powstania szkody muszą być rzeczywiste i grozić występującemu ze skargą w sposób realny na gruncie rozpoznawanej przez sąd sprawy. Zdaniem Sądu nie jest wystarczające dla wykazania posiadania legitymacji skargowej powołanie się jedynie na potencjalną i hipotetyczną możliwość utraty zysków przez skarżącego na skutek nie zawarcia z nim umowy o świadczenie usług przewozu osób[40]. Analizowany przepis art. 59 ust. 1 ustawy o PTZ *expressis verbis* wskazuje na to, że zagrożenie powstania szkody powinno być wynikiem zarzucanego skarżącemu podmiotowi zainteresowanemu bezpośrednim zawarciem umowy naruszenia przepisów prawa Unii Europejskiej lub regulacji prawa krajowego.

Podsumowanie

Szczególne rozwiązania związane z wnoszeniem skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego zawarte w przepisach od art. 59 do 61 ustawy o PTZ dotyczą wąskiego zakresu czynności organizatora, związanych z ogłoszeniem bezpośredniego zawarcia umowy na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, których kontrola jest dokonywana na skutek wniesienia skargi przez podmiot, który jest lub był zainteresowany zawarciem umowy przewozu osób w trybie bezpośrednim i któremu grozi powstanie szkody w wyniku zarzucanego naruszenia przepisów prawa Unii Europejskiej lub ustawy o PTZ. Ww. sądowej kontroli podlega stosunkowo wąski zakres czynności organizatora, ograniczając się do jego działań o charakterze administracyjnym, jednostronnym, stanowiących wyraz realizacji przysługujących mu kompetencji i władczych uprawnień. Spod kontroli sądu administracyjnego wyłączone jest dokonanie czynności prawnej w postaci złożenia oświadczenia woli o zamiarze zawarcia umowy. Zawarcie umowy jest natomiast skutkiem uprzednio dokonanych czynności organizacyjno-informacyjnych organizatora. Wojewódzki sąd administracyjny nie mógł zatem oceniać oświadczeń woli o zawarciu umowy świadczenia usług przewozu osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego, ponieważ podlegają one reżimowi przepisów prawa cywilnego.

Na zakończenie należy podkreślić, że przepisów art. 59 – 61 ustawy o PTZ nie stosuje się do uruchomienia sądowej kontroli wojewódzkiego sądu administracyjnego na inne czynności organizatora, w której to roli występuje jednostka samorządu terytorialnego lub minister właściwy ds. transportu, np. uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego podejmowane na podstawie przepisów ustawy o PTZ – te czynności objęte są zakresem kognicji sądu administracyjnego zgodnie z art. 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Bibliografia

- 1) Bożekowska-Zawisza K., Bożekowski Ł. (2013). *Bezpośrednie zawarcie umowy o świadczenie usług i zaskarżalność czynności organizatora transportu zbiorowego. Glosa do orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach w sprawach II SA/GI 1024/12, 1267/12, 1268/12, 1269/12 oraz 1408/12 i 1409/12*, Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2013, nr 4(2), s. 150 - 157.
- 2) Kwiatek B., Wach A., Wach K., *Publiczny transport zbiorowy. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- 3) Nodźak A., *Sądowa kontrola decyzji bezpośredniego zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego (w) Teoria i praktyka przedsiębiorczości*, (red. naukowa) Kozaczka M., Nodźak A., Juszka K., Kraków 2022, s. 169-170.
- 4) Nodźak A., *Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym. Komentarz*, C.H.Beck, Warszawa 2023.

[40] Post. WSA w Lublinie z 15.3.2016 r., III SA/Lu 813/15, Legalis.

Akty prawne:

- 1) Rozporządzenie nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70, Dz. Urz. UE L 315 z 03.12.2007.
- 2) Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 1740 z późn.zm.
- 3) Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Tj. Dz. U. z 2022, poz. 329 z późn. zm.
- 4) Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, tj. Dz. U. z 2022, poz. 1343 z późn.zm.
- 5) Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, tj. Dz. U. 2022 r., poz. 1720 z późn. zm.
- 6) Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, tj. Dz. U. 2023 r., poz. 140.

Orzecznictwo:

- 1) Post. WSA w Gliwicach z 6.5.2013r., II SA/GI 1409/12, Legalis.
- 2) Post. WSA w Lublinie z 15.3.2016 r., III SA/Lu 813/15, Legalis.
- 3) Post. WSA w Białymstoku z 25.7.2016 r., II SA/Bk 247/16, Legalis.
- 4) Wyr. SA w Białymstoku z 4.3. 2016 r. I ACa 975/15, Legalis.
- 5) Wyr. SA w Łodzi z 7.11.2017 r., I ACa 697/17, Legalis.
- 6) Wyr. SN z 17.8.1993 r., III CRN 77/93, Legalis.
- 7) Wyr. SN z 11.1.2002 r., IV CKN 544/00, Legalis.
- 8) Wyr. SN z 25.9.2002 r., I CKN 971/00, Legalis.
- 9) Wyr. SN z 5.2.2002 r., II CKN 894/99, Legalis.
- 10) Wyr. SN z 7.5.2004 r., I CK 625/03, Legalis.
- 11) Wyr. SN z 22.9.2005 r., IV CK 100/05, Legalis.
- 12) Wyr. SN z 16.12.2005 r., III CK 317/05, Legalis.
- 13) Wyr. SN z 25.7.2013 r., II CSK 613/12, Legalis.
- 14) Wyr. NSA z 8.11.2013 r., II GSK 1726/13, Legalis.
- 15) Wyr. NSA z 8.11.2013 r., II GSK 1727/13, Legalis.
- 16) Wyr. NSA z 24.6.2014 r., II GSK 596/13, Legalis.
- 17) Wyr. NSA z 24.6.2014r., II GSK 597/13, Legalis.
- 18) Wyr. NSA z 24.6.2014 r., II GSK 598/13, Legalis.
- 19) Wyr. NSA z 30.5.2018 r., II GSK 1563/16, Legalis.
- 20) Wyr. WSA w Bydgoszczy z 4.11.2015 r., II SA/Bd 992/15, Legalis.
- 21) Wyr. WSA w Poznaniu z 8.11.2017 r., III SA/Po 924/16, Legalis.
- 22) Wyr. WSA w Bydgoszczy z 18.3.2020 r., II SA/Bd 963/19, Legalis.
- 23) Wyr. WSA w Warszawie z 3.2.2021 r., IV SA/Wa 1895/20, Legalis.

O AUTORZE

dr Agata Nodźak - absolwentka prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, wykładowca zagadnień z zakresu prawa administracyjnego, w tym problematyki postępowania administracyjnego, ochrony danych osobowych, samorządu terytorialnego. Współautorka i autorka komentarzy, monografii i artykułów naukowych, w tym publikacji na temat publicznego transportu zbiorowego. Była urzędniczka administracji samorządowej; uczestniczka projektów naukowych i edukacyjnych, w tym dwóch projektów naukowo-badawczych *National Public Administration and European Integration i Protection of Fundamental Rights in the European Union* (granty z Erasmus+ Programme – Jean Monnet "Modules, Chairs and Centres of Excellence"). Od 2015 r. zastępca redaktora naczelnego, a od 2020 r. redaktor naczelny czasopisma naukowego *Rocznik Administracji Publicznej* w Instytucie Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

Warszawa, sierpień 2023

www.frdl.org.pl

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa