

**II GSK 911/08 - Wyrok NSA**

<b>Data orzeczenia</b>	2009-05-13	<i>orzeczenie prawomocne</i>
<b>Data wpływu</b>	2008-09-18	
<b>Sąd</b>	Naczelny Sąd Administracyjny	
<b>Sędziowie</b>	Janusz Drachal Maria Myślińska Stanisław Gronowski /przewodniczący sprawozdawca/	
<b>Symbol z opisem</b>	6037 Transport drogowy i przewozy	
<b>Hasła tematyczne</b>	Transport	
<b>Sygn. powiązane</b>	<a href="#">VI SA/Wa 168/08 - Wyrok WSA w Warszawie z 2008-04-21</a>	
<b>Skarżony organ</b>	Komendant Policji	
<b>Treść wyniku</b>	Oddalono skargę kasacyjną	
<b>Powołane przepisy</b>	<a href="#">Dz.U. 2007 nr 125 poz 874</a> art. 3 ust. 1 pkt 1, art. 3 ust. 3, pkt 3 art. 4 pkt 3 lit.a i pkt 11, art. 6 ust. 1, art. 12 ust. 1b, art. 18 ust. 5, <i>Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym - tekst jednolity</i> <a href="#">Dz.U. 2000 nr 98 poz 1071</a> art. 16 § 1, art. 145 § 1 pkt 5 <i>Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r.- Kodeks postępowania administracyjnego - tekst jednolity</i> <a href="#">Dz.U. 2007 nr 109 poz 756</a> art. 60 (1) § 3 <i>Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń - tekst jednolity</i>	

**TEZY**

Ograniczenia w zakresie wyposażenia i oznakowania pojazdu do przewozu osób, o których mowa w art. 18 ust. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jednolity Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ), odnoszą się zarówno do przedsiębiorcy wykonującego tę działalność pomocniczo w stosunku do jego podstawowej działalności gospodarczej, jak i dotyczą także przedsiębiorcy, dla którego przewozy okazjonalne stanowią przedmiot działalności podstawowej, wykonywanej w sposób zarobkowy, na podstawie licencji uzyskanej stosownie do art. 5 ust. 1 omawianej ustawy. Natomiast ograniczenia w zakresie wyposażenia i oznakowania pojazdu do przewozu osób (taksówki), przewidziane w art. 18 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym, nie mają zastosowania do przedsiębiorców wykonujących transport drogowy taksówką na podstawie licencji udzielonej w trybie art. 6 ust. 1 tej ustawy.

**SENTENCJA**

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący Sędzia NSA Stanisław Gronowski (spr.)  
Sędziowie NSA Janusz Drachal Maria Myślińska Protokolant Sylwia Kizińska po rozpoznaniu w dniu 13 maja 2009 r. na rozprawie w Izbie Gospodarczej skargi kasacyjnej A. W., A. W. - s.c. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z dnia 21 kwietnia 2008 r. sygn. akt VI SA/Wa 168/08 w sprawie ze skargi A. W., A. W. - s.c. na decyzję Komendanta Stołecznego Policji z dnia [...] grudnia 2007 r. nr [...] w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej za naruszenie przepisów o transporcie drogowym oddala skargę kasacyjną

**UZASADNIENIE**

Wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z dnia 21 kwietnia 2008 r. sygn. akt VI SA/Wa 168/08, wydanym w sprawie ze skargi A. W. i A. W. na decyzję Komendanta Policji w W. z dnia [...] grudnia 2007 r. nr [...] w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej za naruszenie przepisów o transporcie drogowym, oddalono skargę.

Sąd I instancji ustalił następujący stan faktyczny sprawy:

W dniu [...] września 2007 r., o godzinie 1150 w W. przy Al. P. T. i Al. J. funkcjonariusz Policji z Wydziału Ruchu Drogowego Komendy S. Policji w W. dokonał kontroli samochodu osobowego marki Seat Toledo o

nr rej. [...], którego posiadaczami byli A. W., A. W. wspólnicy spółki cywilnej prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą W. [...] - S. s.c., zwani dalej "skarżącymi". Pojazdem kierował K. A.

W świetle ustaleń protokołu kontroli nr [...] stwierdzono:

umieszczenie na dachu pojazdu urządzenia technicznego (lampy) z napisem "TAXI W. [...]" i emblemat marki SEAT,

zamontowanie w pojeździe taksometru fiskalnego,

umieszczenie na bokach pojazdu napisu reklamowego [...] W.,

legitymowanie się przez kierującego pojazdem wypisem nr [...] z licencji nr [...] na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób udzielonej na rzecz W. [...] - S. s.c. A. W. A. W. (skarżących),

istnienie zaświadczenia skarżących z dnia [...] czerwca 2007 r., że K. A. na podstawie umowy zawartej ze skarżącymi ma prawo do poruszania się samochodem SEAT Toledo 1.6 [...] nr boczny [...] i wykonywania nim przewozu osób oraz jest upoważniony przez skarżących do wystawiania w ich imieniu faktur, lecz tylko i wyłącznie na usługi związane z przewozem osób.

W następstwie wszczętego postępowania administracyjnego decyzją Komendanta Rejonowego Policji W. III w W. z dnia [...] października 2007 r. nr [...] nałożono na skarżących karę pieniężną w kwocie 15.000 zł z tytułu wykonywania przewozów okazjonalnych w krajowym transporcie drogowym pojazdem przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu nie więcej niż 9 osób łącznie z kierowcą, z naruszeniem zakazu: umieszczania i używania w pojeździe taksometru; umieszczania na pojeździe oznaczeń z nazwą, adresem oraz telefonem przedsiębiorcy; umieszczenia na dachu pojazdu lamp lub innych urządzeń technicznych. Podstawę prawną decyzji stanowiły art. 18 ust. 5, art. 92 ust. 1 oraz l.p. 2.9 załącznika ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jednolity Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874). Stosownie do art. 18 ust. 5 powołanej ustawy przy wykonywaniu przewozów okazjonalnych w krajowym transporcie drogowym pojazdem przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu nie więcej niż 9 osób łącznie z kierowcą zabrania się: a) umieszczania i używania w pojeździe taksometru; b) umieszczania na pojeździe oznaczeń z nazwą, adresem oraz telefonem przedsiębiorcy, c) umieszczania na dachu pojazdu lamp lub innych urządzeń technicznych. Natomiast w myśl art. 92 ust. 1 ustawy, kto wykonuje przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem, naruszając obowiązki lub warunki wynikające z przepisów ustawy lub przepisów podlega karze pieniężnej w wysokości od 50 złotych do 15.000 złotych. W świetle zaś l.p. 2.9 załącznika do powołanej ustawy kwotą po 5.000 zł sankcjonowane jest: 1) umieszczanie lub używanie w pojeździe taksometru; 2) umieszczanie na pojeździe oznaczeń z nazwą, adresem lub telefonem przedsiębiorcy; 3) umieszczanie na dachu pojazdu lamp lub innych urządzeń technicznych.

Rozpoznając odwołanie skarżących Komendant Policji w W. decyzją z dnia [...] grudnia 2007 r. nr [...] utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji, dzieląc stanowisko co do naruszenia przez skarżących przepisów art. 18 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym sankcjonowanych karami pieniężnymi w łącznej kwocie 15.000 zł.

Od powyższej decyzji skarżący wnieśli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. który, jak to wskazano na wstępie, wyrokiem z dnia 21 kwietnia 2008 r. sygn. akt VI SA/Wa 168/08 skargę tę oddalił, z następującym uzasadnieniem:

W pierwszej kolejności Sąd I instancji nie uwzględnił wniosku skarżących o zawieszenie postępowania w związku ze złożeniem przez O. O. P. T. D. wniosku z dnia [...] września 2007 r. do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności powołanego art. 18 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym z art. 2,

art. 20, art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 32 Konstytucji RP, a także art. 8 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 180, poz. 1497) z art. 2 Konstytucji RP, gdyż Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania biegu wspomnianemu wyżej wnioskowi, a to wobec zakwestionowania po stronie O. O. P. T. D. legitymacji do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Według Sądu I instancji wspomnianym pojazdem nie mógł być prawnie skutecznie wykonywany transport drogowy taksówką, gdyż wymaga to uzyskania przez przedsiębiorcę odrębnej licencji, o czym stanowi przepis art. 6 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym. Licencja na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób posiadana przez skarżących, której wypis w trakcie kontroli okazał kierujący pojazdem, nie była licencją na wykonywanie transportu drogowego taksówką. W szczególności wspomniana licencja nie spełniała kryteriów określonych w art. 6 ust. 4 ustawy o transporcie drogowym dla uznania jej za licencję na wykonywanie transportu drogowego taksówką, gdyż nie była wydana na kontrolowany pojazd oraz nie precyzowała obszaru, na którym przedsiębiorca był uprawniony do świadczenia usług transportowych osób. Zatem, licencja, którą dysponowali skarżący, nie była licencją na wykonywanie transportu drogowego taksówką i nie uprawniała skarżących do wykonywania takiej działalności. Sąd I instancji wskazał w tym względzie na przepis art. 12 ust. 1b ustawy o transporcie drogowym, w myśl którego licencja na krajowy transport drogowy osób nie uprawnia do wykonywania transportu drogowego taksówką.

Z powyższych względów, jak przyjął Sąd I instancji dzieląc stanowisko organów, licencja skarżących uprawniała do wykonywania przewozów okazjonalnych, zdefiniowanych w art. 4 pkt 11 ustawy o transporcie drogowym. W myśl tego przepisu przez przewóz okazjonalny rozumie się przewóz osób, który nie stanowi przewozu regularnego, przewozu regularnego specjalnego albo przewozu wahałowego. Konsekwencją wykonywania przewozu osób na podstawie licencji uprawniającej do wykonywania przewozów okazjonalnych była powinność skarżących stosowania się do wymogów normujących takie przewozy określonych w art. 18 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym, w świetle których pojazd przewożący osoby nie może być wyposażony w omawiane urządzenia i oznaczenia. Temu wymogowi nie odpowiadał skontrolowany pojazd, a co uzasadniało nałożenie kar pieniężnych wskazanych w powołanych decyzjach.

Od powyższego wyroku, domagając się jego uchylenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, skarżący wnieśli skargę kasacyjną. Skarga kasacyjna została oparta na obu podstawach, o których mowa w art. 174 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), zwanej "p.p.s.a."

Na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. skarga kasacyjna zarzuca naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie tj.:

1. art. 4 pkt 11 ustawy o transporcie drogowym poprzez bezzasadne wyłączenie spod definicji przewozów okazjonalnych przewozu dokonywanego taksówką,
2. art. 18 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym poprzez błędne ustalenie przedmiotowego i podmiotowego zakresu obowiązywania tego przepisu.

Na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a. skarga kasacyjna zarzuca naruszenie przepisów postępowania tj.:

1. art. 145 § 1 pkt. 2 p.p.s.a. poprzez nieuwzględnienie skargi mimo naruszenia przepisów przez organ w toku postępowania administracyjnego,
2. art. 134 § 1 p.p.s.a. poprzez niewyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności w sprawie, które to naruszenie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy,

3. art. 194 § 1 pkt 3 w zw. z art. 133 p.p.s.a. poprzez wydanie postanowienia o odmowie zawieszenia postępowania sędow-administracyjnego, a następnie zamknięcie rozprawy i wydanie wyroku, czym pozbawiono skarżących możliwości skutecznego zaskarżenia postanowienia w przedmiocie zawieszenia postępowania, co uzasadnia zarzut nieważności postępowania, stosownie do przepisu art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a.

Z ostrożności procesowej skarżący wnieśli o skierowanie przez Naczelny Sąd Administracyjny pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego w zakresie zgodności z Konstytucją art. 18 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym.

Uzasadniając zarzut naruszenia prawa materialnego, definicje ustawowe zamieszczone w słowniczku ustawy, jak podkreśla skarga kasacyjna, stanowią o treści norm zawartych w ustawie. Powołano, zawierające definicje ustawowe, przepisy art. 4 pkt. 3, art. 4 pkt 1, art. 4 pkt 6a, art. 4 pkt 7, art. 4 pkt 9, art. 4 pkt 10, art. 4 pkt 11 i art. 4 pkt 11, art. 4 pkt 12 i art. 4 pkt 13 ustawy o transporcie drogowym. Według skargi kasacyjnej określone w ustawie decyzje administracyjne o udzieleniu licencji są wskazaniem uprawnień przynależnych licencjobiorcy. Nie mogą natomiast służyć do tworzenia definicji, których słowniczek ustawy nie zawiera. Ustawodawca wyraźnie wskazał, co zamierza objąć ustawowymi definicjami, o czym świadczą chociażby tytuły rozdziału 2 ustawy („Zasady podejmowania i wykonywania transportu drogowego”) czy też rozdział 3 ustawy („Transport drogowy osób”).

Jak podnosi skarga kasacyjna, gdyby ustawodawca chciał wyróżnić przewóz taksówką oraz przewóz pojazdem nie będącym taksówką, zrobiłby to. Zatem, intencją ustawodawcy było zlikwidowanie takiego podziału. Wprawdzie, zgodnie z omawianą ustawą, na jej gruncie mamy do czynienia z krajowym transportem drogowym, a także krajowym transportem drogowym taksówką, ale nie może to mieć odniesienia do ustawowej definicji przewozu. Nie może tym bardziej prowadzić do tworzenia podziałów i definicji, z których zrezygnował racjonalny ustawodawca. W rezultacie skarga kasacyjna stawia zarzut Sądowi I instancji dokonania błędnej wykładni i niewłaściwego zastosowania powołanego art. 4 pkt 11 ustawy o transporcie drogowym. Według skargi kasacyjnej naruszenie przez Sąd I instancji art. 4 pkt 11 powołanej ustawy polegało na bezzasadnym wyróżnieniu przewozów okazjonalnych oraz przewozów wykonywanych na podstawie licencji "taksówkowej". O braku podstaw do takiej wykładni świadczy brak systematyki w wyróżnianiu przewozów okazjonalnych i przewozów wykonywanych na podstawie licencji "taksówkowej". Błędne są skojarzenia przewozów okazjonalnych z pojęciem licencji na wykonywanie transportu drogowego taksówką. W żaden bowiem sposób nie można z przepisów ustawy wywieść, iż istnieje przewóz okazjonalny i zdefiniowany odrębnie przewóz "taksówkowy". Ustawa nie wprowadza takich kategorii podziału, a to przepis ustawy jest zawsze podstawą rozstrzygnięcia.

Kontynuując przedstawioną wyżej argumentację skarga kasacyjna wywodzi, iż fakt udzielenia licencji na wykonywanie transportu drogowego lub licencji na wykonywanie transportu drogowego taksówką nie zmienia w żaden sposób definicji przewozów okazjonalnych, płynącej z art. 4 pkt 11 ustawy o transporcie drogowym. Jedyłą zatem konsekwencją wynikającą z art. 12 ust. 1b ustawy jest to, że przedsiębiorca wykonujący transport drogowy na podstawie licencji na wykonywanie transportu drogowego nie może nazywać samochodu i oznaczać go jako taksówki. Nie może on także zawrzeć umowy przewozu osób na postój taxi. Odwrotnie, transport drogowy wykonywany taksówką ograniczony jest do wykonywania przewozów na określonym terenie, zaś takie ograniczenie, zdaniem skargi kasacyjnej, nie odnosi się do wykonywania przewozów na terenie całego kraju.

Przechodząc do zarzutu naruszenia przepisów art. 18 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym przepisy te, zdaniem skargi kasacyjnej, swym zakresem podmiotowym obejmują tylko przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą - transport drogowy - ale jako działalność pomocniczą w stosunku do jego

podstawowej działalności gospodarczej (por. art. 4 pkt 3 lit. a). Natomiast przepisy art. 18 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym nie mają zastosowania do przedsiębiorców wykonujących krajowy transport drogowy jako podstawową działalność gospodarczą, jak to ma miejsce w odniesieniu do skarżących. Za takim stanowiskiem, zdaniem skargi kasacyjnej, przemawiają względy wykładni systemowej i celowościowej, co wynika z analizy art. 3 ust. 1 pkt 1, art. 3 ust. 3 pkt 3, art. 4 pkt 11, a także przepisów ogólnych o zasadach podejmowania i wykonywania transportu drogowego. Przy innej interpretacji omawiane zakazy, z braku kryteriów różnicujących w treści art. 18 ust. 5 ustawy, musiałyby w istocie objąć wszystkich przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie przewozów okazjonalnych, nie wyłączając licencjonowanych taksówkarzy, co byłoby wnioskiem prowadzącym do rozwiązań zgoła absurdalnych, bo sprzecznych z istotą wykonywania działalności, której dotyczą. Z definicji zawartych w ustawie wynika bowiem jednoznacznie, że przewóz okazjonalny obejmuje swym zakresem każdy przewóz osób, który nie jest przewozem regularnym, regularnym specjalnym ani przewozem wahałowym. Oznacza to, że przewóz taksówkowy jest przewozem okazjonalnym. Trudno zatem przyjąć, że ratio legis ustawy obejmuje przedsiębiorców posiadających odpowiednie licencje do wykonywania transportu drogowego osób jako działalność podstawową. Szersze, aniżeli wyżej podane, adresowanie zakazów z art. 18 ust. 5 ustawy, byłoby nieuzasadnione, nie tylko z punktu widzenia ogólnych zasad wykonywania transportu drogowego, ale również podstawowych zasad prowadzenia działalności gospodarczej jako takiej. Zakazanie przedsiębiorcy, posiadającemu licencję na wykonywanie transportu drogowego, umieszczania na pojeździe oznaczeń z nazwą, adresem oraz telefonem przedsiębiorcy (art. 18 ust. 5 lit. b ustawy), stanowiłoby bowiem naruszenie fundamentalnych dla działalności gospodarczej zasad wolności (swobody) jej prowadzenia oraz równości konkurencji (art. 20 i 22 Konstytucji RP oraz art. 6 i 7 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807, ze zm.). Z tej przyczyny, zdaniem skargi kasacyjnej, należy odrzucić wykładnię, która prowadziłaby do rezultatów sprzecznych z podstawowymi zasadami podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Nie można sytuacji przedsiębiorców, wykonujących przewozy tego samego rodzaju, w oparciu o posiadane licencje i zezwolenia, różnicować przy zastosowaniu kryteriów, które nie są prawnie relewantne dla dokonywania takich różnicowań. Z tego punktu widzenia, interpretacja zakazów z art. 18 ust. 5 nie może także zmierzać do wyeliminowania z rynku, z pogwałceniem zasad wolności i konkurencji, określonej grupy przedsiębiorców wykonujących obecnie przewozy okazjonalne. Skarga kasacyjna powołuje się także na przepis art. 601 § 3 Kodeksu wykroczeń, stosownie do którego kto wykonując działalność gospodarczą nie oznacza siedziby i miejsca wykonywania tej działalności lub wykonując działalność wytwórczą wprowadza do obrotu towary bez wymaganych oznaczeń, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny. Ponadto, zdaniem skargi kasacyjnej, przepis art. 18 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym jest niekonstytucyjny, gdyż ogranicza zasadę swobody działalności gospodarczej. Skarga kasacyjna zarzuca również naruszenie przez zaskarżoną decyzję zasady trwałości ostatecznej decyzji, o której mowa w art. 16 § 1 k.p.a., akcentując iż decyzja licencyjna nie zawiera żadnych ograniczeń, tak co do zakresu jak i rodzaju dozwolonego transportu drogowego osób.

Według skargi kasacyjnej, w sprawie błędnie przyjęto, iż kontrolowany samochód osobowy był wyposażony w taksometr, podczas gdy był to drogomierz (dalmierz), a więc urządzenie, które jest wymienione w art. 18 ust. 5 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym.

Uzasadniając zarzut naruszenia przepisów postępowania skarga kasacyjna w pierwszej kolejności powołuje się na przepis art. 6a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2006 r. Nr 43, poz. 277 ze zm.), w myśl którego w postępowaniu administracyjnym, w sprawach związanych z wykonywaniem zadań i kompetencji Policji, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, organem właściwym na obszarze m. W. jest komendant rejonowy Policji. Jak wskazuje, decyzję organu I instancji podpisał zastępca Komendanta Rejonowego Policji W. III, zaś w aktach sprawy brak jest odpowiedniego upoważnienia, co uzasadnia

zarzut stwierdzenia nieważności tej decyzji, utrzymanej w mocy zaskarżoną decyzją. Wobec oddalenia skargi na tę decyzję, skarga stawia Sądowi I instancji zarzut naruszenia przepisu art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a.

Skarga kasacyjna upatruje naruszenie art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w braku zakwestionowania przez Sąd I instancji faktu zwrócenia się organu I instancji do Komendy Głównej Policji o wydanie w sprawie opinii prawnej, co z uwagi na podległość służbową w organach Policji podważało niezależność organu I instancji i czyniło decyzję tego organu za wydaną z rażącym naruszeniem prawa.

Stawiając zarzut naruszenia przez Sąd I instancji przepisu art. 134 § 1 p.p.s.a. skarga kasacyjna stawia Sądowi I instancji zarzut bezkrytycznego przyjęcia ustaleń organów administracji jako swoje własne. Skoro bowiem przesłanką dla zastosowania przepisu art. 18 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym jest wykonywanie transportu drogowego w oparciu o licencje, to zadaniem Sądu I instancji było ustalenie, czy na skontrolowany przejazd skarżący legitymowali się ważną licencją na wykonywanie krajowego transportu drogowego. I tak, bezkrytyczne przyjęcie stanu faktycznego dokonanego przez organy administracji oznacza, zdaniem skargi kasacyjnej, brak wzięcia pod uwagę przez Sąd I instancji faktu wydania przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. decyzji z dnia [...] grudnia 2007 r. nr [...], stwierdzającej nieważność decyzji Prezydenta Miasta W. nr [...] z dnia [...] grudnia 2004 r. przyznającej skarżącym licencję nr [...] na wykonywanie transportu drogowego. W świetle załączonego do skargi kasacyjnej odpisu powołanej wyżej decyzji została ona wydana w następstwie wniosku pełnomocnika skarżących, zaś powodem stwierdzenia nieważności było skierowanie decyzji o udzieleniu licencji do adresata oznaczonego jako W. [...] S. s.c., a więc jednostki organizacyjnej nie będącej przedsiębiorcą. Na tej podstawie skarga kasacyjna wywodzi bezpodstawność nałożenia na skarżących kary pieniężnej z tytułu naruszenia art. 18 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym, gdyż przepis ten odnosi się do podmiotów wykonujących transport drogowy w oparciu o licencje. Natomiast, zdaniem skargi kasacyjnej, w omawianej sytuacji można by jedynie ewentualnie rozważyć naruszenie zakazu wykonywania transportu drogowego bez licencji, które to naruszenie konsumuje wszystkie inne naruszenia, a w szczególności wynikające z art. 18 ust. 5 powołanej ustawy.

Naruszeniem przepisów postępowania przez Sąd I instancji było, zdaniem skargi kasacyjnej, nieuwzględnienie wniosku skarżących o zawieszenie postępowania sądowno-administracyjnego, stosownie do przepisu art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a., w związku z powzięciem informacji o złożeniu przez Gminę L. do Trybunału Konstytucyjnego w dniu [...] marca 2008 r. wniosku o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP przepisu art. 18 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym. Ponadto, odmawiając uwzględnienia wniosku w przedmiocie zawieszenia postępowania, Sąd I instancji miał obowiązek, czego nie uczynił, uzasadnić postanowienie wydane w tym zakresie i doręczyć je stronie dla umożliwienia złożenia zażalenia, stosownie do przepisu art. 194 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Pozbawiło to skarżących możliwości obrony swych praw, w rozumieniu przepisu art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a., co stanowi podstawę dla stwierdzenia nieważności postępowania toczącego się przed Sądem I instancji.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna pozbawiona jest usprawiedliwionych podstaw.

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelnny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozwagę jedynie nieważność postępowania. Oznacza to jego związanie zarzutami i wnioskami skargi kasacyjnej, które mogą dotyczyć wyłącznie ocenianego wyroku, a nie postępowania administracyjnego i wydanych w nim rozstrzygnięć.

Natomiast w myśl art. 176 p.p.s.a. skarga kasacyjna powinna czynić zadość wymaganiom przepisanych dla pisma w postępowaniu sądowym oraz zawierać oznaczenie zaskarżonego orzeczenia ze wskazaniem, czy

jest ono zaskarżone w całości czy w części, przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie, wniosek o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany.

Przepis art. 174 p.p.s.a. stanowi z kolei, iż skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie (pkt 1) lub naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (pkt 2). Zatem, w świetle powyższych przepisów, do autora skargi kasacyjnej należy wskazanie konkretnych przepisów prawa materialnego lub przepisów procesowych naruszonych przez Sąd I instancji i wyjaśnienie, na czym polegało ich niewłaściwe zastosowanie lub błędna interpretacja - w odniesieniu do prawa materialnego, bądź wykazanie istotnego wpływu naruszenia prawa na rozstrzygnięcie sprawy przez Sąd - w odniesieniu do przepisów procesowych. Z omawianych względów Naczelny Sąd Administracyjny nie może samodzielnie konkretyzować zarzutów skargi kasacyjnej, ani uściślać bądź w inny sposób ich korygować.

W sytuacji, kiedy skarga kasacyjna zarzuca naruszenie prawa materialnego oraz naruszenie przepisów postępowania, w pierwszej kolejności rozpoznaniu podlega zarzut naruszenia przepisów postępowania. Do kontroli subsumcji danego stanu faktycznego pod zastosowany przepis prawa materialnego można przejść dopiero wówczas, gdy okaże się, że stan faktyczny przyjęty w zaskarżonym wyroku jest prawidłowy albo nie został skutecznie podważony. Stąd, wobec postawienia w skardze kasacyjnej zarzutu naruszenia prawa materialnego oraz przepisów postępowania, jako pierwszy należało poddać ocenie zarzut naruszenia przepisów postępowania.

W pierwszej kolejności wymaga odniesienia się do postawionego w skardze kasacyjnej zarzutu podpisania decyzji organu I instancji przez zastępcę Komendanta Rejonowego Policji W. III, gdyż w aktach sprawy brak było odpowiedniego upoważnienia ze strony Komendanta Rejonowego Policji, będącego organem właściwym w sprawach związanych z wykonywaniem zadań i kompetencji Policji w myśl art. 6a ustawy o Policji. Na podstawie art. 106 § 3 w związku z art. 193 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny dopuścił dowód z decyzji nr [...] Komendanta Rejonowego Policji w W. III z dnia [...] października 2007 r. w sprawie upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Komendanta Rejonowego Policji W. III zgodnie z art. 93 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym. Na podstawie art. 268a k.p.a. oraz § 4 pkt 5 Regulaminu Komendy Rejonowej Policji W. III z dnia [...] sierpnia 2006 r. w związku z art. 93 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym nadkomisarz W. J., który podpisał decyzję organu I instancji, został upoważniony do wydawania w imieniu Komendanta decyzji administracyjnych w trybie art. 93 ust. 1 ustawy o transporcie drogowy. Z tych względów Naczelny Sąd Administracyjny za bezpodstawne uznał zarzuty skargi kasacyjnej oparte na podpisaniu decyzji organu I instancji przez osobę nieupoważnioną, gdyż nie miało to miejsca.

Przechodząc do oceny zasadności zarzucanego w skardze kasacyjnej naruszenia przepisu art. 134 § 1 p.p.s.a., w myśl którego Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawną, skarżący stawiają Sądowi I instancji zarzut bezkrytycznego przyjęcia ustaleń organów administracji jako swoje własne i niewzięcie pod uwagę faktu wydania przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. decyzji z dnia [...] grudnia 2007 r. nr [...], stwierdzającej nieważność decyzji Prezydenta W. nr [...] z dnia [...] grudnia 2004 r. przyznającej skarżącym licencję nr [...] na wykonywanie transportu drogowego. Wywodzi się stąd bezpodstawność nałożenia kary pieniężnej z tytułu naruszenia art. 18 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym, gdyż przepis ten odnosi się do podmiotów wykonujących transport drogowy w oparciu o licencję. Zarzut naruszenia przez Sąd I instancji art. 134 § 1 p.p.s.a., z powołaniem się na powyższe uzasadnienie, jest bezpodstawny. Wspomniana decyzja SKO w W. z dnia [...] grudnia 2007 r. [...] została wydana już po zakończeniu postępowania administracyjnego w sprawie. Natomiast fakt ten mógł być wzięty pod uwagę jako ewentualna okoliczność wznowienia postępowania administracyjnego zakończonego zaskarżoną decyzją, stosownie do przepisu art. 145 § 1 pkt

5 k.p.a. Skarga kasacyjna w niniejszej sprawie nie dotyczy jednakże decyzji wydanej w trybie wznowienia postępowania administracyjnego. Z tych względów bezprzedmiotowe jest powoływanie się skarżących na fakt wydania decyzji SKO z dnia [...] grudnia 2007 r. w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji o udzieleniu licencji na wykonywanie transportu drogowego, którą posługiwali się skarżący. Ponadto, co wymaga podkreślenia, omawianej decyzji skarżący nie przedłożyli w postępowaniu przed Sądem I instancji. W skardze kasacyjnej nawet nie twierdzi się, aby Sąd I instancji był w posiadaniu wspomnianej informacji. Nie można więc skutecznie czynić zarzutu Sądowi I instancji naruszenia przepisu art. 134 § 1 p.p.s.a., poprzez niepodjęcie ewentualnych działań procesowych związanych z wydaniem decyzji SKO z dnia [...] grudnia 2007 r., jeżeli o tym fakcie Sąd I instancji nie był poinformowany przez skarżących, jako stronę postępowania administracyjnego. Gdyby zaś skarżący przedłożyli omawianą decyzję w postępowaniu przed Sądem I instancji zapewne przedmiotem rozważań Sądu I instancji byłaby kwestia, czy nie uchylić zaskarżonej decyzji, z powołaniem się na art. 145 § 1 pkt 1 lit. b) p.p.s.a. W myśl tego przepisu Sąd I instancji uwzględniając skargę na decyzję uchyla ją, jeżeli stwierdzi naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego. W skardze kasacyjnej nie stawia się zresztą zarzutu naruszenia przez Sąd I instancji przepisu art. 145 § 1 pkt 1 lit. b) p.p.s.a., zaś Naczelny Sąd Administracyjny, jak to już wyżej wskazano, orzeka w granicach skargi kasacyjnej (art. 183 § 1 p.p.s.a.).

Skarga kasacyjna, o czym była już mowa, zarzuciła Sądowi I instancji naruszenie przepisów postępowania w związku z nieuwzględnieniem wniosku skarżących o zawieszenie postępowania sądowo-administracyjnego, stosownie do przepisu art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a., w związku z powzięciem przez Sąd I instancji informacji o złożeniu przez Gminę L. do Trybunału Konstytucyjnego w dniu [...] marca 2008 r. wniosku o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP przepisu art. 18 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym, a także niedoręczenie uzasadnienia postanowienia wydanego w tym przedmiocie dla umożliwienia skarżącym złożenia zażalenia na to postanowienie, stosownie do przepisu art. 194 § 1 pkt 3 p.p.s.a., co pozbawiło ich możliwości obrony swych praw, w rozumieniu przepisu art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a., stanowiąc podstawę dla stwierdzenia nieważności postępowania toczącego się przed Sądem I instancji. Powyższe zarzuty nie zasługują na uwzględnienie. W świetle przepisu art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. nie zachodzi obligatoryjna przesłanka dla zawieszenia postępowania przed sądem administracyjnym z uwagi na toczące się postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Obligatoryjny obowiązek zawieszenia postępowania ma miejsce wówczas, gdy Sąd I instancji przedstawi w tym postępowaniu pytanie prawne Trybunałowi Konstytucyjnemu (art. 124 § 1 pkt 5 p.p.s.a.). Ponadto, co wymaga podkreślenia, skarżący mają możliwość złożenia wniosku o wznowienie postępowania (w trybie art. 145a k.p.a.) w przypadku gdyby Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność przepisu, na podstawie którego wydano zaskarżony przez stronę akt. Tym samym interes prawny skarżących pozostaje zabezpieczony, gdyż posiadają oni instrument prawny służący eliminacji z obrotu prawnego aktu wydanego na podstawie niekonstytucyjnego przepisu. Z uwagi na powyższe zawieszenie postępowania sądowo-administracyjnego jest niecelowe (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2006 r. I FZ 164/06; Lex nr 194488). Nie są także trafne wywody skargi kasacyjnej, iż na postanowienie Sądu I instancji odmawiające zawieszenia postępowania przysługuje zażalenie, stosownie do przepisu art. 194 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Zażalenie służy bowiem na czynność pozytywną Sądu I instancji, jaką jest w danej sytuacji zawieszenie postępowania, nie zaś odmowa zawieszenia postępowania. W rezultacie bezpodstawny jest zarzut nieważności postępowania w rozumieniu z art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a.

Jak już wspomniano skarga kasacyjna zarzuciła naruszenie art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w braku zakwestionowania przez Sąd I instancji faktu zwrócenia się organu I instancji do Komendy Głównej Policji o wydanie w sprawie opinii prawnej, co z uwagi na podległość służbową w organach Policji miało podważyć niezależność organu I instancji i czyniło decyzję tego organu za wydaną z rażącym naruszeniem prawa. Jednakże skarga kasacyjna nie wskazała naruszonego przez organ przepisu Kodeksu postępowania

administracyjnego, pod kątem którego, kontrolując wydane w sprawie decyzje, Sąd I instancji miał obowiązek ocenić powyższe zdarzenie. Brak wskazania takiego przepisu oraz związanie Naczelnego Sądu Administracyjnego podstawą prawną wskazaną w skardze kasacyjnej (art. 183 § 1 p.p.s.a.) prowadzi do nieuwzględnienia powyższego zarzutu.

Z powołanych wyżej względów nie są oparte na usprawiedliwionej podstawie zarzuty skargi kasacyjnej w przedmiocie naruszenia przez Sąd I instancji przepisów postępowania.

Zarzucając Sądowi I instancji naruszenie prawa materialnego (art. 174 pkt 1 p.p.s.a.), tak w odniesieniu do przepisu art. 4 pkt 11, jak i art. 18 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym, skarga kasacyjna stawia ten zarzut kumulatywnie, a więc jako błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie powołanych wyżej przepisów. Wyłania się zatem kwestia, czy w ramach podstawy kasacyjnej, o której mowa w art. 174 pkt 1 p.p.s.a., wchodzi w grę możliwość kumulatywnego naruszenia prawa materialnego, usprawiedliwiająca postawienie w skardze kasacyjnej obu tych zarzutów. Odnosząc się do tej kwestii Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje na istniejącą rozbieżność w piśmiennictwie i orzecznictwie co do dopuszczalności wskazywania w skardze kasacyjnej naruszenia prawa materialnego poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie. Za dopuszczalnością takiej praktyki opowiada się m.in. J. P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wydanie 2, str. 367. Odmienny pogląd wyraziła H. Knysiak-Molczyk (Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, str. 542-543), która podzieliła stanowisko zajęte w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2004 r. (FSK 78/04 i FSK 79/04, niepublikowane), iż obie podstawy nie mogą zachodzić jednocześnie. Naczelny Sąd Administracyjny w niniejszym składzie przychyła się do tego stanowiska. Pomiędzy wspomnianymi wyżej formami naruszenia prawa materialnego zachodzi jakościowa różnica, wykluczająca możliwość ich łącznego zaistnienia. I tak, zarzut naruszenia prawa materialnego odnosi się do treści samego przepisu, zaś zarzut niewłaściwego zastosowania ma na uwadze ustalony stan faktyczny będący przedmiotem subsumcji danego przepisu prawa. Zatem, zarzucając naruszenie prawa materialnego, w ramach podstawy kasacyjnej wskazanej w art. 174 pkt 1 p.p.s.a., skarga kasacyjna powinna albo wykazać błędną wykładnię, co oznacza niewłaściwe odczytanie przez sąd treści przepisu, albo niewłaściwe zastosowanie, to jest dokonanie wadliwej subsumcji przepisu do ustalonego stanu faktycznego. W niniejszej sprawie skarga kasacyjna nie uczyniła tego, co jest jej mankamentem.

Niezależnie od powyższego skarga kasacyjna i tak nie wykazała zasadności zarzucanego Sądowi I instancji naruszenia wskazanych wyżej przepisów prawa materialnego.

Przechodząc do postawionego w skardze kasacyjnej zarzutu naruszenia przez Sąd I instancji przepisu art. 4 pkt 11 ustawy o transporcie drogowym przepis ten, będący ustawową definicją przewozu okazjonalnego, nie był podstawą prawną decyzji w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej, chociaż według ustaleń organów, podzielonych przez Sąd I instancji, skarżący wykonywali przewozy okazjonalne, zaś temu ustaleniu skarga kasacyjna nie zaprzeczyła, przynajmniej wyraźnie, a w każdym razie skutecznie. Jak już bowiem wspomniano dopiero do skargi kasacyjnej załączono decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia [...] grudnia 2007 r. nr [...], stwierdzającą nieważność decyzji Prezydenta W. nr [...] z dnia [...] grudnia 2004 r. przyznającej skarżącemu licencję nr [...] na wykonywanie transportu drogowego. Jednakże skarga kasacyjna nie powiązała tego faktu z odpowiednimi podstawami kasacyjnymi, co pozwalałoby Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu zakwestionowanie ustalenia Sądu I instancji o wykonywaniu przez skarżących kontrolowanym pojazdem przewozu okazjonalnego. Tym samym w sprawie miarodajne jest ustalenie Sądu I instancji, iż skontrolowanym pojazdem skarżący wykonywali przewozy okazjonalne, o których mowa w art. 4 pkt 11 ustawy o transporcie drogowym.

Zarzucając naruszenie przepisu art. 4 pkt 11 ustawy o transporcie drogowym skarga kasacyjna przywiązuje

nadmierne znaczenie do zastosowanej w tej ustawie techniki legislacyjnej, polegającej na tym, że pewne rodzaje przewozów są zdefiniowane w słowniczku do ustawy, a inne nie, jak to ma przykładowo miejsce w odniesieniu do transportu drogowego taksówką, o którym mowa w art. 6 ust. 1. Na tej podstawie skarga kasacyjna wywodzi brak podstaw do wyróżniania przewozu taksówką oraz przewozu wykonywanego pojazdem nie będącym taksówką, a także dla wyróżniania przewozów okazjonalnych oraz przewozów wykonywanych na podstawie licencji "taksówkowej". Jednakże przeprowadzony w skardze kasacyjnej wywód nie zasługuje na aprobatę. I tak, stosowanie przepisów ustawy o transporcie drogowym nie jest uzależnione od uwidocznienia danego rodzaju przewozu (transportu) w ustawowym słowniku, o którym mowa w art. 4 ustawy. Ponadto bezzasadna jest argumentacja skargi kasacyjnej, przypisująca Sądowi I instancji naruszenie art. 4 pkt 11 ustawy, poprzez wyróżnienie przewozów okazjonalnych oraz przewozów wykonywanych na podstawie licencji "taksówkowej". Stawiając wspomniane zarzuty skarga kasacyjna zdaje się nie dostrzegać, że licencja wymagana jest zarówno na wykonywanie transportu okazjonalnego, który jest jednym z rodzajów transportu drogowego w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy, i tym samym na zasadach ogólnych podlega licencji (art. 5 ust. 1), jak i wymagana jest na wykonywanie transportu drogowego taksówką (art. 6 ust. 1). Skarga kasacyjna marginalizuje przy tym znaczenie powołanego przez Sąd I instancji przepisu art. 12 ust. 1b, w świetle którego licencja na krajowy transport drogowy osób (wymagana m.in. na wykonywanie przewozów okazjonalnych) nie uprawnia do wykonywania transportu drogowego taksówką. Toteż, aby wykonywać transport drogowy taksówką, w znaczeniu jak to rozumie ustawa o transporcie drogowym, należy legitymować się odrębną licencją, jak to wyraźnie przewiduje art. 6 ust. 1 omawianej ustawy, której skarżący nie posiadali. Ponadto zbędna jest potrzeba przedstawienia w skardze kasacyjnej wywodów poświęconych podobieństwom i różnicom związanym z wykonywaniem obu rodzajów przewozów (transportu) z tego jeszcze względu, że w świetle zaskarżonej decyzji, jak i wyroku Sądu I instancji, skarżący na podstawie posiadanej licencji mogli bez przeszkód, w ramach przewozów okazjonalnych, prowadzić działalność gospodarczą w zakresie przewozu osób, tyle tylko, że samochodem osobowym, który nie jest wyposażony w oznaczenia i urządzenia, o których mowa w art. 18 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym. Tego zaś wymogu skarżący nie spełnili, co było powodem nałożenia kary pieniężnej.

Odnosząc się do podniesionego w skardze kasacyjnej zarzutu naruszenia przepisów art. 18 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym, zarzut ten jest również bezpodstawny. Przepis ten, jak już wskazano, odnosi się wyłącznie do przewozów okazjonalnych, stwarzając odpowiednie ograniczenia, do których nie zastosowali się skarżący, w zakresie zakazu instalowania odpowiednich urządzeń i sposobu oznakowania pojazdu, którym wykonywane są omawiane przewozy. Mając na uwadze niepodważenie przez skargę kasacyjną ustalenia Sądu I instancji, iż skontrolowanym pojazdem były wykonywane przewozy okazjonalne, do skarżących odnosiły się więc zakazy wymienione w przepisie art. 18 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym. Nietrafny jest pogląd zawarty w skardze kasacyjnej, jakoby przepis ten swym zakresem podmiotowym obejmował tylko przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą - transport drogowy - ale jako działalność pomocniczą w stosunku do jego podstawowej działalności gospodarczej, w rozumieniu art. 4 pkt 3 lit. a) powołanej ustawy, nie mając zaś zastosowania do przedsiębiorców wykonujących krajowy transport drogowy, jako podstawową działalność gospodarczą, jak to ma miejsce w odniesieniu do skarżących. Przepis art. 18 ust. 5 ustawy, jak i zresztą żaden inny przepis ustawy o transporcie drogowym, w tym art. 4 pkt 11, nie dają podstaw dla prezentowania takiego stanowiska. W szczególności w żadnym z przepisów ustawy o transporcie drogowym nie się nie mówi na temat, aby ograniczenia w zakresie wyposażenia i oznakowania pojazdu do przewozu osób, o których mowa w art. 18 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym, odnosiły się wyłącznie do przedsiębiorcy wykonującego tę działalność pomocniczo w stosunku do jego podstawowej działalności gospodarczej, zaś nie dotyczyły przedsiębiorcy, dla którego przewozy okazjonalne stanowią przedmiot działalności podstawowej, wykonywanej w sposób zarobkowy, na podstawie licencji uzyskanej na podstawie art. 5 ust. 1 omawianej ustawy. Nieprzekonywające są przy tym wywody zaprezentowane w skardze kasacyjnej, wyprowadzające powyższy wniosek z systemowej i celowościowej

wykładni ustawy, a zwłaszcza art. 3 ust. 1 pkt 1, art. 3 ust. 3 pkt 3, art. 4 pkt 11, a także przepisów ogólnych o zasadach podejmowania i wykonywania transportu drogowego. I tak, przepis art. 3 ust. 1 pkt 1 omawianej ustawy dotyczy przewozu niezarobkowego, zaś takich nie wykonywano skontrolowanym pojazdem, o czym świadczy choćby upoważnienie wystawione przez skarżących dla kierującego pojazdem do wystawiania w ich imieniu faktur na usługi związane z przewozem osób. Natomiast przepis art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy odnosi się do przewozów wykonywanych przez zespoły ratownictwa medycznego oraz w ramach usług transportu sanitarnego, co w sprawie nie miało miejsca. Powyższe stanowisko skarżących, jak już wskazano, nie znajduje także uzasadnienia w powołanym przepisie art. 4 pkt 11 ustawy o transporcie drogowym.

Nieuprawnione jest stanowisko skargi kasacyjnej, jakoby przyjęcie innej niż zawartej w niej interpretacji przepisu art. 18 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym, a mianowicie, że przepis ten nie powinien być odnoszony do przedsiębiorcy, który profesjonalnie, na podstawie licencji, wykonuje działalność gospodarczą w zakresie przewozu drogowego osób, prowadziłoby do objęcia treścią przepisu art. 18 ust. 5 ustawy wszystkich przedsiębiorców wykonujących przewozy okazjonalne, nie wyłączając osób wykonujących transport taksówką na podstawie licencji, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy. Przepis art. 18 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym, co już wynika choćby z jego literalnego brzmienia, nie odnosi się do przedsiębiorcy wykonującego transport drogowy taksówką na podstawie licencji uzyskanej na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy, lecz wyłącznie do osób wykonujących przewozy okazjonalne. Co więcej, przepis art. 18 ust. 5 ustawy ma właśnie na celu ochronę przedsiębiorcy wykonującego transport drogowy taksówką, na podstawie wspomnianej licencji, przed nieuzasadnioną konkurencją ze strony przedsiębiorcy wykonującego przewozy okazjonalne na podstawie licencji, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy. Rygory przewidziane w art. 18 ust. 5 ustawy mają więc za zadanie utrudnienie przedsiębiorcy wykonującemu przewozy okazjonalne, a więc bez posiadania licencji na wykonywanie transportu taksówką, wkupywanie się w klientelę przedsiębiorcy wykonującego transport drogowy taksówką na podstawie licencji, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy. Reasumując, ograniczenia w zakresie wyposażenia i oznakowania pojazdu do przewozu osób, o których mowa w art. 18 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym, odnoszą się zarówno do przedsiębiorcy wykonującego tę działalność pomocniczo w stosunku do jego podstawowej działalności gospodarczej, jak i dotyczą także przedsiębiorcy, dla którego przewozy okazjonalne stanowią przedmiot działalności podstawowej, wykonywanej w sposób zarobkowy, na podstawie licencji uzyskanej stosownie do art. 5 ust. 1 omawianej ustawy. Natomiast ograniczenia w zakresie wyposażenia i oznakowania pojazdu do przewozu osób (taksówki), przewidziane w art. 18 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym, nie mają zastosowania do przedsiębiorców wykonujących transport drogowy taksówką na podstawie licencji udzielonej w trybie art. 6 ust. 1 tej ustawy.

Ograniczenia w zakresie wyposażenia i oznakowania pojazdów przy wykonywaniu przewozów okazjonalnych w krajowym transporcie drogowym pojazdem przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu nie więcej niż 9 osób łącznie z kierowcą, przewidziane w art. 18 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym, wbrew stanowisku zajętemu w skardze kasacyjnej, nie naruszają zasady wolności (swobody) prowadzenia działalności gospodarczej w świetle art. 20 i 22 Konstytucji RP oraz art. 6 i 7 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. I tak, w myśl przepisu art. 6 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa i temu nie sprzeciwia się art. 18 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym. Przepis ten bowiem jest następstwem dokonania wyboru, jaki każdemu przedsiębiorcy transportowemu daje omawiana ustawa na równych prawach, a mianowicie, czy zamierza wykonywać transport drogowy taksówką na podstawie licencji, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy, czy też wykonywać przewozy okazjonalne, jednakże wówczas z zachowaniem rygorów wymienionych w przepisie art. 18 ust. 5 ustawy. Trudno byłoby też uznać, aby przepis art. 18 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym godził w powinność państwa udzielania przedsiębiorcom pomocy publicznej na

zasadach i w formach określonych w odrębnych przepisach, z poszanowaniem zasad równości i konkurencji, jak to przewiduje art. 7 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, gdyż jest to zupełnie inna materia ustawowa. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego postawienie przedsiębiorców, na równych prawach, przed wyborem formy prawnej, na podstawie której zamierzają prowadzić działalność gospodarczą w zakresie przewozów osobowych, czy to w ramach transportu drogowego taksówką na podstawie licencji, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, czy też jako przewozy okazjonalne, na podstawie licencji przewidzianej w art. 5 ust. 1 powołanej ustawy, nie godzi w zasadę wolności (swobody) gospodarczej, jak również nie ogranicza konkurencji. Wręcz przeciwnie. Przepis art. 18 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym przyczynia się do zapewnienia równości szans prowadzenia działalności gospodarczej przez obie wspomniane grupy przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w zakresie przewozu osób pojazdem przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu nie więcej niż 9 osób łącznie z kierowcą. Bez istnienia takiego przepisu przedsiębiorcy wykonujący transport drogowy taksówką, na podstawie licencji przewidzianej w art. 6 ust. 1 omawianej ustawy, mogliby być łatwo eliminowani z rynku przez wkupywanie się w ich klientelę ze strony przedsiębiorców wykonujących podobnymi pojazdami przewozy okazjonalne, w rozumieniu art. 4 pkt 11 ustawy, niepodlegających zarazem tym wszystkim rygorom i ograniczeniom, jakie odnoszą się do przedsiębiorców wykonujących transport drogowy taksówką. Z powyższych względów trudno byłoby uznać, aby przepis art. 18 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym naruszał art. 20 i 22 Konstytucji RP, tym bardziej w sytuacji, gdy zasada wolności gospodarczej, o której mowa w art. 22 Konstytucji RP, nie jest wartością absolutnie chronioną. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest bowiem dopuszczalne w drodze ustawy ze względu na ważny interes publiczny, a taka sytuacja ma miejsce na gruncie ustawy o transporcie drogowym w okolicznościach niniejszej sprawy.

Nie stanowią usprawiedliwionej podstawy dla uwzględnienia skargi kasacyjnej jej wywody wskazujące na niespójność art. 18 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym z art. 601 § 3 Kodeksu wykroczeń, stosownie do którego kto wykonując działalność gospodarczą nie oznacza siedziby i miejsca wykonywania tej działalności lub wykonując działalność wytwórczą wprowadza do obrotu towary bez wymaganych oznaczeń, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny. Gdyby nawet przyjąć za zasadne tak daleko idące stanowisko zajęte w skardze kasacyjnej, co wydaje się być wątpliwe, iż przepis 18 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym całościowo wkracza w materię, którą penalizuje art. 601 § 3 Kodeksu wykroczeń, to po pierwsze podmioty uprawnione do wszczynania postępowań z tytułu naruszenia ustawy o transporcie drogowym, wymienione w art. 89 tej ustawy, jak i sąd administracyjny, stosują przepisy ustawy o transporcie drogowym, nie zaś Kodeks wykroczeń. Ponadto wówczas przepis art. 18 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym należałoby uznać jako przepis szczególny, a zatem mający pierwszeństwo przed regulacją zawartą w art. 601 § 3 Kodeksu wykroczeń.

Nie jest również zasadny podniesiony w uzasadnieniu skargi kasacyjnej zarzut naruszenia przez Sąd I instancji zasady trwałości ostatecznej decyzji, o której mowa w art. 16 § 1 k.p.a. W szczególności bezpodstawny jest zarzut, jakoby Sąd I instancji zmienił, czy pozbawił skarżących praw z decyzji licencyjnej, która nie zawiera żadnych ograniczeń, tak co do zakresu jak i rodzaju dozwolonego transportu drogowego osób. Skarga kasacyjna nie bierze bowiem pod uwagę, iż licencja ma głównie za zadanie dopuszczenie przedsiębiorcy do rynku reglamentowanego odrębnymi ustawami, na którym jest ograniczona swoboda prowadzenia działalności gospodarczej. Jej celem nie jest natomiast szczegółowe określanie praw i obowiązków przedsiębiorcy wynikających z danej licencji, gdyż to określa odrębna ustawa. Toteż Sąd I instancji zaskarżonym wyrokiem nie pozbawił skarżących praw z licencji na wykonywanie transportu drogowego.

Nie jest także trafny zarzut skargi kasacyjnej, że kontrolowany samochód nie był wyposażony w taksometr,

lecz drogomierz (dalmierz), a więc urządzenie, którego nie wymienia w art. 18 ust. 5 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym. Zarzut ten jest nietrafny. W aktach sprawy znajduje się bowiem świadectwo legalizacji taksometru elektronicznego do samochodu osobowego marki Seat Toledo o nr rej. [...], który stanowił przedmiot kontroli drogowej. Ponadto w świetle protokołu kontroli w pojeździe umieszczono taksometr, nie zaś drogomierz (dalmierz). Tym niemniej, nawet gdyby miała miejsce sytuacja wskazana przez skarżących, co jest niezgodne z ustaleniami protokołu kontroli, drogomierz (dalmierz) połączony z kasą fiskalną jest urządzeniem równoważnym dla taksometru, w rozumieniu art. 18 ust. 5 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym, gdyż urządzenie to służy temu samemu celowi co taksometr, a więc dla wyliczania należności za wykonywany taksówką przewóz osób, na co wymagana jest licencja, której skarżący nie posiadali.

W tym stanie sprawy skarga kasacyjna podlega oddaleniu, stosownie do art. 184 p.p.s.a.