



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 2 grudnia 2021 r.

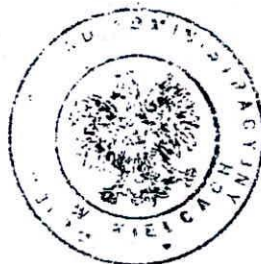
Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Danuta Kuchta
Sędziowie	Sędzia WSA Artur Adamiec Sędzia WSA Ewa Rojek (spr.)
Protokolant	Starszy inspektor sądowy Michał Gajda

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 2 grudnia 2021 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Sandomierzu
na uchwałę Rady Gminy w Wilczycach
z dnia 11 marca 2013 r. Nr XX/120/2013
w sprawie ustalenia stawki opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych,
których zarządzających jest Gmina Wilczyce

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.



Właściwe podpisy na oryginale.

Za zgodność z oryginałem

świadczy

Starszy Inspektor Sądowy

Michał Gajda

Sygn. akt I SA/Ke 560/21

Uzasadnienie

1.1 Uchwałą z 11 marca 2013 r. nr XX/120/2013 Rada Gminy Wilczyce (dalej: „organ”, „rada”), ustaliła stawki opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których zarządzającym jest Gmina Wilczyce. W podstawie prawnej powołała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.), dalej: „u.s.g.”, oraz art. 16 ust. 1, 4 i 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011 r., Nr 5, poz. 13), dalej: „u.p.t.z.”. W § 1 ustalono stawkę opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Wilczyce w wysokości 0,05 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym. W § 2 ustanowiono, że wykonanie uchwały powierza się wójtowi, a w § 3 uregulowano termin wejścia w życie uchwały.

1.2 W uzasadnieniu uchwały wskazano, że z dniem 1 marca 2011 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. Zgodnie z art. 18 ustawy do zadań własnych gminy w zakresie publicznego transportu publicznego należy budowa, przebudowa i remont przystanków komunikacyjnych, w tym wiat przystankowych, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina. Natomiast art. 69 tej ustawy znowelizował art. 3 i 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z tą nowelizacją obowiązkiem gminy jest zapewnienie czystości i porządku na przystankach komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina. Źródłem finansowania tych zadań mają być opłaty za korzystanie z przystanków. Przepis art. 16 u.p.t.z. dopuszcza możliwość pobierania opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych przez przewoźników. Opłaty z tytułu korzystania z przystanków, zgodnie z przepisami ustawy, stanowią dochód jednostki samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na pokrycie kosztów utrzymania i remontów przystanków komunikacyjnych oraz kosztów ich budowy, przebudowy i modernizacji. Ustawa dopuszcza ustalenie stawki opłaty w kwocie maksymalnej 0,05 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym. Ustalenie opłaty na poziomie 0,05 zł ma na celu zapewnienie wpływów na pokrycie kosztów utrzymania i remontów przystanków oraz kosztów ich budowy, przebudowy i modernizacji.

2.1 W skardze na powyższą uchwałę Prokurator Rejonowy w Sandomierzu wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Zarzucił rażące naruszenia art. 16

ust. 4 u.p.t.z. polegające na przekroczeniu przez radę upoważnienia ustawowego do wydania uchwały poprzez przyjęcie stałej wysokości opłat za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym dla wszystkich operatorów i przewoźników wykonujących publiczny transport zbiorowy, bez dokonania uprzedniej analizy wskazującej dlaczego zastosowano jednolitą stawkę dla wszystkich przewoźników, dlaczego nie zróżnicowano opłat ze względu na standard poszczególnych przystanków komunikacyjnych, czy też wielkości taboru jakim wykonywany jest przewóz, co doprowadziło do przyjęcia stawki o dyskryminującym charakterze, zwłaszcza mniejszych przewoźników.

2.2 W uzasadnieniu skargi prokurator wyjaśnił ponadto, że ustalona przez radę stała opłata jest dyskryminująca dla przewoźników dysponujących niewielkimi pojazdami, gdyż są oni zobowiązani uczestniczyć w takim samym stopniu jak przewoźnicy wykonujący przewóz dużymi autobusami w kosztach utrzymania przystanków mimo, że ich udział w powstaniu tych kosztów jest znacznie mniejszy.

3.1 W odpowiedzi na skargę organ wniósł o uwzględnienie skargi. Zgodził się ze stanowiskiem skarżącego, że obowiązkiem właściwego organu danej jednostki samorządu terytorialnego jest, zgodnie z art. 16 ust. 4 u.p.t.z., rozważenie w procesie uchwałodawczym dotyczącym uchwały w przedmiocie ustalenia stawki opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych lub dworców, czy nie będzie ona dyskryminować określonego kręgu jej adresatów. Rada nie dokonała rozważań, czy zaskarżona uchwała nie dyskryminuje określonego kręgu jej adresatów. Przy ustalaniu wysokości opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych nie uwzględniono między innymi takich kwestii jak standard poszczególnych przystanków oraz wielkość taboru jakim jest wykonywany przewóz. Ustalona przez radę stała opłata może być uznana za dyskryminującą dla przewoźników dysponujących niewielkimi pojazdami, gdyż są oni zobowiązani uczestniczyć w takim samym stopniu jak przewoźnicy wykonujący przewóz dużymi autobusami w kosztach utrzymania przystanków mimo, że ich udział w powstaniu tych kosztów jest znacznie mniejszy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach zważył, co następuje:

4.1 Zgodnie z art. 3 § 1 pkt 5 oraz art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz.

2325 ze zm.), dalej: „p.p.s.a.”, wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, przy czym uwzględniając skargę na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, sąd stwierdza nieważność tych aktów w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

4.2 Skarga prokuratora okazała się zasadna.

4.3 Zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Stosownie do art. 40 ust. 1 u.s.g., na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Akty prawa miejscowego jako akty prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP) mają charakter generalny i abstrakcyjny i obejmują swoim zasięgiem wszystkie podmioty funkcjonujące na obszarze swojego obowiązywania (w tym przypadku na terenie gminy). Skoro zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, podjęcie jej w sposób sprzeczny z prawem powoduje konieczność stwierdzenia jej nieważności przez sąd administracyjny.

4.4 Przedmiotem skargi prokuratora jest stanowiąca akt prawa miejscowego uchwała ustalająca stawki opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Wilczyce. W § 1 uchwały przyjęto stawkę opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych w wysokości 0,05 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku.

Ramy prawne dla podjęcia zaskarżonej uchwały wyznaczały zasadniczo przepisy art. 16 ust. 1 i ust. 4 - 7 u.p.t.z. Stosownie do przepisu art. 16 ust. 4 u.p.t.z. za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców, których właścicielem albo zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, mogą być pobierane opłaty. Stawka opłaty jest ustalana w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad. W myśl art. 16 ust. 5 pkt 1 i 2 tej ustawy, stawka opłaty, o której mowa w ust. 4, nie może być wyższa niż: 0,05 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym; 1 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na dworcu. Co istotne, ustalenie opłaty winno nastąpić z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad.

4.5 Sąd w składzie orzekającym w sprawie podziela pogląd wyrażony już wielokrotnie w orzecznictwie, że obowiązkiem właściwego organu danej jednostki

samorządu terytorialnego jest rozważenie w procesie uchwałodawczym dotyczącym ustalenia stawki opłaty, o której mowa w art. 16 ust. 4 i 5 u.p.t.z., czy nie będzie ona dyskryminować określonego kręgu jej adresatów (zob. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 czerwca 2020 r., sygn. akt I GSK 303/20 i I GSK 496/20; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 lipca 2020 r., sygn. akt VIII SA/Wa 100/20, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 23 października 2019 r., II SA/Ke 648/19, dostępne na www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Delegacja ustawowa zawarta w art. 16 ust. 4 ww. ustawy obliguje radę gminy do dokonania uprzedniej analizy wskazującej, że zastosowanie - jak w niniejszym przypadku - jednolitej stawki dla wszystkich przewoźników operujących na przystankach, których gmina jest właścicielem lub zarządzającym, będzie uwzględniać niedyskryminujące zasady. Należy przez to rozumieć zapewnienie traktowania wszystkich przewoźników w sposób równorzędny poprzez wyeliminowanie lub ograniczenie konkurencji wśród przewoźników wykonujących usługi przewozu w granicach gminy. Chcąc ustalić, czy uchwała odpowiada ratio legis przepisu upoważniającego, należy zbadać treść uzasadnienia uchwały oraz materiałów dokumentujących jej przygotowanie i uchwalenie (zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 lutego 2015 r., sygn. akt II GSK 2489/13). Kryteria, jakimi kierowali się radni podejmujący uchwałę, winny wynikać z uzasadnienia tej uchwały, a także towarzyszących jej podjęciu dokumentów. Dla oceny motywów działania organu nie może być wystarczająca sama treść uchwały, z której nie wynikają racje, jakimi kierował się organ podejmujący rozstrzygnięcie skierowane do adresatów stojących na zewnątrz administracji i dotyczące ich sytuacji prawnej (zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 października 2016 r., II GSK 1405/16).

4.6 W niniejszej sprawie, ani z postanowień uchwały, ani z jej uzasadnienia nie wynika aby organ, podejmując tę uchwałę i ustalając przedmiotową stawkę opłaty w wysokości 0,05 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym, rozważał kwestię niedyskryminacji. Uzasadnienie uchwały zawiera tylko ogólnikowe uzasadnienie odnoszące się do przepisów u.p.t.z. Co ważne, sam organ w odpowiedzi na skargę przyznał, że Rada Gminy Wilczyce nie dokonała rozważań na temat, czy uchwała nie dyskryminuje określonego kręgu jej adresatów.

4.7 Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym nie definiuje pojęcia „niedyskryminujących zasad”. Z uzasadnienia jej projektu (druk sejmowy nr 2916)

wynika, że przy ustalaniu wysokości opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych (lub dworca) należy uwzględnić między innymi takie kwestie, jak standard poszczególnych przystanków oraz wielkość taboru, jakim jest wykonywany przewóz (zob. powołany wyżej wyrok II GSK 1405/16). Jako standard przystanków należy rozumieć infrastrukturę przystanku (istnienie wiaty, kiosku, ławek, utwardzenie podjazdu dla środków komunikacyjnych i inne), a także jego wielkość. Pod pojęciem taboru należy rozumieć ogół środków transportowych, jakim dysponuje przewoźnik (zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 2 października 2013 r., sygn. akt III SA/Łd 736/13). Jednocześnie zauważyć należy, że przedmiotowa opłata jest przeznaczana na utrzymanie przystanków (art. 16 ust. 7 u.p.t.z.), a więc na ich remont, konserwację, odnowienie, przebudowę, rozbudowę w tym m.in. wiat i innych budynków dla pasażerów, a także na utrzymanie czystości na przystankach. Celem wprowadzenia opłaty jest zatem spowodowanie, aby wszyscy przewoźnicy korzystający z przystanków komunikacyjnych partycypowali w kosztach związanych z ich utrzymaniem.

4.8 Podsumowując Sąd stwierdził, że podejmując zaskarżoną uchwałę nie powołano się na żadne argumenty związane z kryterium niedyskryminacji, które byłyby analizowane i rozważane w procesie uchwałodawczym. Za niezgodny z prawem uznać zatem należało wydany na podstawie art. 16 ust. 4 u.p.t.z. akt prawa miejscowego, co do którego wydający go organ nie kierował się przesłankami przewidzianymi w ustawie stanowiącej podstawę prawną do jego wydania. W tej sytuacji nie stanowi on prawidłowego aktu wykonawczego do tej ustawy, zgodnego z jej celami i uszczegółwiającego zawarte w niej regulacje.

4.9 Powyższe skutkowało stwierdzeniem, że zaskarżona uchwała w sposób istotny narusza art. 16 ust. 4 u.p.t.z. i art. 40 ust. 1 u.s.g. Jak jednolicie wskazuje się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, brak wskazania motywów podjęcia uchwały wpływa także zasadniczo na jej ocenę z punktu widzenia standardów konstytucyjnych. Skoro granice samodzielności działania organów gminy wyznacza legalność działania tych organów, a wykonywanie uchwałodawczej działalności rady gminy powinno się odbywać zawsze zgodnie z obowiązującym prawem, to słusznie wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. ww. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego II GSK 1405/16), że podjęcie uchwały z niewypełnieniem delegacji ustawowej stanowi także istotne naruszenie art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP, a także zasady praworządności i legalności wynikających z

art. 7 Konstytucji RP. Zaprezentowane stanowisko nie oznacza, że wykluczone jest zastosowanie jednej stawki, ale musi to wynikać z przeprowadzonej analizy.

4.10 Z powyższych przyczyn sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku.



Właściwe podpisy na oryginale.

Za zgodność z oryginałem

świadczy

Starszy Inspektor Sądowy

Michał Gajda