



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 marca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Ewa Rojek
Sędziowie	Sędzia WSA Artur Adamiec
	Sędzia WSA Mirosław Surma (spr.)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 marca 2021 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego we Włoszczowie
na uchwałę Rady Gminy Secemin
z dnia 28 września 2016 r. nr XVIII/125/16
w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, warunków i zasad korzystania
oraz stawki opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem
albo zarządzającym jest gmina Secemin

stwierdza nieważność § 3 zaskarżonej uchwały.

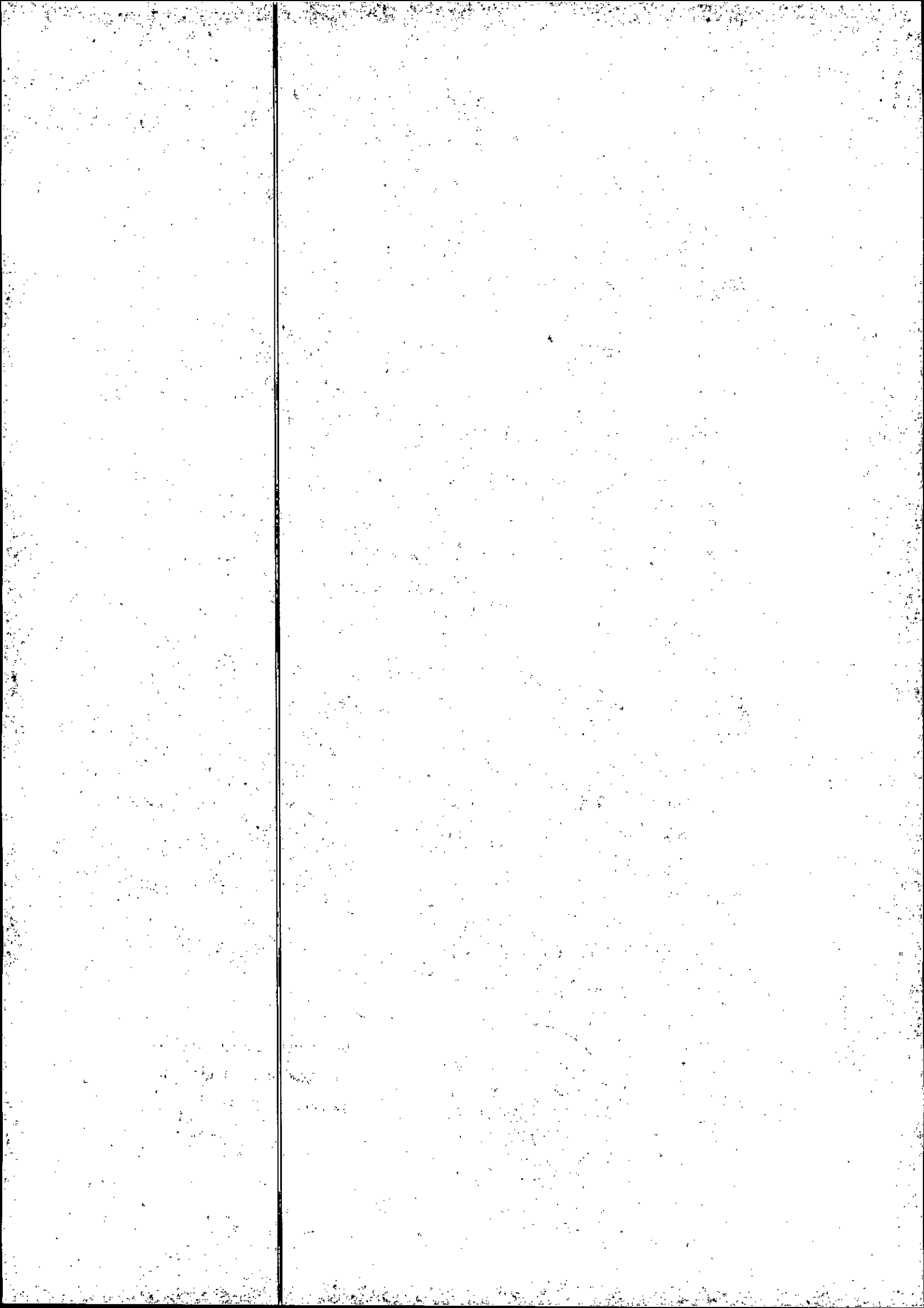


Właściwe podpisy na oryginale.

Za zgodność z oryginałem

świadczy Starszy Inspektor Sądowy

Celestyna Niedziela



Uzasadnienie

1. Uchwałą z 28 września 2016 r., nr XVIII/125/16 XIV/95/2012 Rada Gminy Secemin (dalej: „organ”), określiła przystanki komunikacyjne, warunki i zasady korzystania oraz stawki opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem albo zarządzającym jest gmina Secemin.

1.1 W podstawie prawnej organ powołał art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j. t. z Dz.U. z 2016 r., poz. 446), dalej: „u.s.g.”, oraz art. 15 ust.1 pkt 6 i ust. 2 ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (j. t. Dz. U. z 2015 r., poz. 1140), dalej: „u.p.t.z.”.

1.2 W § 3 organ ustalił stawkę opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych w wysokości 0,05 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym.

1.3 W uzasadnieniu uchwały wskazano, że gmina, jako organizator publicznego transportu zbiorowego, zobligowana jest do określenia przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów, które następuje w formie uchwały. Aktualnie zaszła konieczność dodania nowego przystanku i zmiany liczby oraz lokalizacji przystanków istniejących określonych w załączniku nr 1 oraz terminu uiszczania opłaty za korzystanie z przystanków określonym w załączniku nr 2 do uchwały.

2. W skardze na powyższą uchwałę Prokurator Rejonowy we Włoszczowie, wskazał, że zaskarża ją w części, tj. w zakresie jej § 3.

2.1 Prokurator zarzucił, po pierwsze, istotne naruszenie przepisu prawa materialnego, tj. art. 16 ust.4 u.p.t.z. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie w § 3 uchwały jednolitej stawki w wysokości 0,05 zł za każde jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym, którego właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Secemin bez dokonania uprzedniej analizy wskazującej, że zastosowanie jednolitej stawki dla wszystkich przewoźników operujących na przystankach, których Gmina Secemin jest właścicielem lub zarządzającym, będzie uwzględniać niedyskryminujące zasady, o których mowa w ww. przepisie, co w efekcie powoduje, że wprowadzone stawki mają dyskryminujący

charakter, nie uwzględniają bowiem m.in. wielkości taboru i wielkości pojazdów używanych przez przewoźników, natężenia ruchu i obłożenia na danych przystankach, co związane jest z ich położeniem i kosztami ponoszonymi na utrzymanie przystanku.

Po drugie, w skardze sformułowano zarzut naruszenia przepisu art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP, a także zasad praworządności i legalności wynikających z art. 7 Konstytucji RP, wedle których organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że mogą czynić tylko to, na co prawo wyraźnie im zezwala lub co wyraźnie nakazuje; dlatego brak wskazania motywów podjęcia uchwały przez Radę Gminy Secemin wpływa zasadniczo na jej ocenę z punktu widzenia standardów konstytucyjnych

Na tej podstawie prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności § 3 zaskarżonej uchwały.

2.2 Skarżący wskazał, że w treści uzasadnienia uchwały brak jest wskazania dlaczego w ocenie organu przyjęcie jednej stawki opłat dla wszystkich przewoźników nie będzie prowadzić do naruszenia zasady niedyskryminacji podmiotów. Nie można ustalić, jakimi motywami kierowała się rada gminy podejmując uchwałę i ustalając przedmiotową opłatę w równej wysokości dla przewoźników wykonujących przewozy pasażerów korzystających z przystanków komunikacyjnych, których dotyczy ta uchwała, bez względu na rodzaj (wielkość) środka transportu zatrzymującego się na tych przystankach. Świadczy to o tym, że organ w ogóle nie analizował możliwości i celowości rozróżnienia wysokości stawek opłat ze względu na jakiegokolwiek cechy różnicujące przewoźników, w tym np. ze względu na wielkość środków transportu, jakimi się posługują.

Z powodu braku powołania i analizy jednej z przesłanek zawartych w przepisie stanowiącym podstawę do podjęcia zaskarżonej uchwały, nie jest możliwe przyjęcie, że zaskarżoną uchwałę podjęto zgodnie z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 16 ust. 4 u.p.t.z. W konsekwencji za niezgodny z prawem w zaskarżonej części uznać należy wydany na podstawie ww. przepisu akt prawa miejscowego.

3. W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie w całości.

3.1 Podał, że różnicowanie opłaty za korzystanie z przystanków w oparciu o kryterium rodzajów pojazdów używanych przez danego przewoźnika byłoby naruszeniem wyrażonej w art. 16 ust. 4 u.p.t.z. zasady niedyskryminacji, albowiem

decydującym kryterium jest sam fakt zatrzymania się danego środka transportu na przystanku. Nie ma przy tym znaczenia, czy będzie to przewoźnik dysponujący większym lub mniejszym środkiem transportu, albowiem to nie ta kwestia jest decydująca dla wygenerowania kosztów związanych z utrzymaniem czystości i obsługi samego przystanku, które ma rekompensować przedmiotowa opłata, a przede wszystkim ilość pasażerów korzystających z danego kursu. Ta zaś jest zależna od wielu zmiennych, takich jak chociażby cel kursu, jego godzina i dzień wykonywania, czy wreszcie ceny biletu. To, że dany pojazd może pomieścić np. 50 pasażerów i nawet tylu akurat się w danym pojeździe znajduje nie oznacza, że tyle osób wsiądzie i wysiądzie na danym przystanku, zatem nie można przyjąć, że kurs taki przełoży się na większą ilość chociażby śmieci do posprzątania w obrębie danego przystanku. Nadto, podobne trasy wykonywane są pojazdami o porównywalnej wielkości taborów, albowiem jazdy lokalne są wykonywane z użyciem autobusów i busów przeznaczonych dla mniejszej ilości pasażerów (tzw. autobusy małe), zaś pojazdy mieszczące większą ilość miejsc (tzw. autobusy duże) realizują raczej kursy dalekobieżne, gdzie przystanki w Gminie Secemin są tylko przystankami tzw. przelotowymi. Z tych autobusów korzysta kilkoro pasażerów dla jednego kursu, co nie jest liczbą większą niż liczba osób korzystających z lokalnych tras, które obsługiwane są przez mniejszy tabor i innych przewoźników.

3.2 Nie sposób uznać, że przepisy ustawy nakładają na organ uchwalodawczy obowiązek zróżnicowania stawek opłat z uwagi na kryterium wielkości taboru przewoźników. Kryterium i wyznacznikiem uchwalonej opłaty ma być niedyskryminacja, ale w odniesieniu do konkretnych realiów faktycznych. Skoro na terenie Gminy Secemin, charakterystyczną dla publicznego transportu zbiorowego jest jego lokalność, a kursy realizowane przez pojazdy dysponujące większą ilością miejsc są statystycznie o wiele rzadsze, a nadto korzysta z takich kursów jednorazowo podobna ilość osób, to nie ma w ocenie organu podstaw do różnicowania opłat z uwagi na przedmiotowe kryterium. Uzależnianie wysokości opłaty od hipotetycznego możliwego obłożenia danego kursu, bez uwzględnienia realiów tj. rzeczywistej liczby pasażerów kursów realizowanych przez duży i mały tabor, byłoby dyskryminujące a priori, albowiem faktycznie nie ma przełożenia wprost na czynności związane z utrzymaniem czystości i porządku na przystankach w Gminie Secemin.

4. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach zważył, co następuje:

4.1 Zgodnie z art. 3 § 1 pkt 5 oraz art. 147 § 1 ustawy z 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 Rejonowego we Włoszczowie okazała się zasadna.

4.3 Na wstępie należało odnotować, że sąd rozpoznał niniejszą sprawę na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15z(4) ust. 3 ustawy o COVID. Zgodnie z tym przepisem przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących i nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzeka w składzie trzech sędziów. W będącej przedmiotem kontroli sądowej sprawie Przewodniczący Wydziału zarządzeniem z 8 lutego 2021 r. skierował sprawę do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym.

4.4 Zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Stosownie do art. 40 ust. 1 u.s.g. (w brzmieniu obowiązującym na datę podjęcia uchwały - tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.), 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.

4.5 Przedmiotem skargi prokuratora jest stanowiąca akt prawa miejscowego uchwała Rady Gminy Secemin z 28 września 2016 r., nr XVIII/125/16, określająca przystanki komunikacyjne, warunki i zasady korzystania oraz stawki

opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem albo zarządzającym jest gmina Secemin. W § 3 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.

4.6 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: z 18 czerwca 2020 r., sygn. akt I GSK 303/20 i I GSK 496/20; z 9 lipca 2020 r., sygn. akt VIII SA/Wa 100/20, czy z 23 października 2019 r., II SA/Ke 648/19 – te oraz pozostałe powołane wyroki sądów administracyjnych dostępne są na stronie <http://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).

4.7 W realiach niniejszej sprawy ani z postanowień uchwały, ani z przedłożonych przez organ dokumentów towarzyszących podjęciu uchwały - protokół z obrad Sesji Rady Gminy Secemin odbytej w dniu 28 września 2016 r. 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 dla wszystkich przewoźników wykonujących przewozy pasażerów i korzystających z przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Secemin, rozważał kwestię niedyskryminacji. Uchwała zawiera ogólnikowe uzasadnienie, wskazujące jedynie na delegację ustawową do wydania w tym przedmiocie uchwały. W protokole z obrad rady gminy z 28 września 2016 r. również brak jest zapisów, które pozwalałyby na uznanie, że została ona podjęta z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad.

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 już wyrok NSA w sprawie o sygn. 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, 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

Sygn. akt I SA/Ke 49/21

spowodowanie, aby wszyscy przewoźnicy korzystający z przystanków komunikacyjnych partycypowali w kosztach związanych z ich utrzymaniem.

4.8 Sąd stwierdził, że podejmując zaskarżoną uchwałę w części postanowień § 3, nie powołano się na żadne argumenty związane z kryterium niedyskryminacji, które byłyby analizowane i rozważane w procesie uchwałodawczym. Z kolei stanowisko organu przedstawione w odpowiedzi na skargę nie może sanować tychże braków. Za niezgodny z prawem uznać zatem należało wydany na podstawie art. 16 ust. 4 u.p.t.z. akt prawa miejscowego, co do którego nie sposób ustalić, czy wydający go organ kierował się przesłankami przewidzianymi w ustawie stanowiącej podstawę prawną do jego wydania, a więc czy stanowi on prawidłowy akt wykonawczy do tej ustawy, zgodny z jej celami i uszczegółowiający zawarte w niej regulacje.

Powyższe skutkowało stwierdzeniem, że zaskarżona uchwała w części dotyczącej § 3 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 NSA z 26 października 2016 r., 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.

4.9 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

Celestyna Niedziela

