

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gliwicach
44-100 Gliwice, ul. Wyszyńskiego 2
WYDZIAŁ III
tel. 32 238-98-30

Dnia **17 maja 2023 r.**
Sygn. akt III SA/GI 581/22

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

URZĄD MIEJSKI - GLIWICE
Biuro Podawcze

List polecony
Data wotywu **19-05-2023**

 Liczba zał. **2**
UM.510704.2023

DO RĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA I ZWROT AKT

W wykonaniu zarządzenia z dnia 11 maja 2023r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach przesyła w załączeniu odpis prawomocnego wyroku z dnia 12 października 2022r. ze stwierdzeniem daty jego prawomocności i uzasadnieniem w sprawie ze skargi Prokuratora Prokuratury Rejonowej Gliwice-Wschód. Jednocześnie zwraca akta administracyjne nr XII/219/2011.

Załączniki:

1. odpis orzeczenia,
2. akta administracyjne – 1 plik





WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 października 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Dorota Fleszer
Sędziowie	Sędzia WSA Adam Gołuch (spr.) Asesor WSA Aleksandra Żmudzińska
Protokolant	specjalista Agnieszka Wita-Łyskawa

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 września 2022 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Rejonowej Gliwice-Wschód

na uchwałę Rady Miejskiej w Gliwicach

z dnia 13 października 2019 r. nr XII/219/2011

w przedmiocie ustalenia stawki za korzystanie z przystanków komunikacyjnych

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.



Orzeczenie jest prawomocne od dnia 14 kwietnia 2023 r.


starszy referendarz sądowy

UZASADNIENIE

Pismem z 12 maja 2022 r. Prokurator Prokuratury Rejonowe Gliwice-Wschód w Gliwicach zaskarżył uchwałę nr XII/29/2011 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 13 października 2011 r. w sprawie stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, zlokalizowanych na liniach komunikacyjnych obszarze miasta Gliwice.

Jako podstawę skargi Prokurator wskazał: art. 8 § 1, art. 50 § 1, art. 53 § 2a w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2002 roku prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 329 ze zm., dalej jako „p.p.s.a.”)

Zaskarżonej uchwale zarzucił:

- istotne naruszenie art. 16 ust. 4 ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2475, dalej w skrócie jako „p.t.z.”) art.18 ust 2 pkt 15 i art. 40 us 1 i ust 2 pkt 4 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001r., Nr 142, poz.1591 ze zm.) dalej powoływana jako usg, w zw. z art. 7, art. 87 ust 2 i art. 94 Konstytucji RP polegające na przekroczeniu przez Radę Miasta Gliwice delegacji ustawowej poprzez maksymalne ustalenie wysokości opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych lub dworców, a także przyjęcie stałej wysokości opłat za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym lub dworcu dla wszystkich operatorów i przewoźników wykonujących publiczny transport zbiorowy, bez dokonania uprzedniej analizy wskazującej dlaczego zastosowano jednolitą stawkę opłat 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.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

W uzasadnieniu podniósł m.in., że Rada Miasta Gliwice w dniu 13 października 2011 r. podjęła uchwałę nr XII/29/2011 w sprawie stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, zlokalizowanych na liniach komunikacyjnych obszarze miasta Gliwice. W § 1 uchwały

wskazano, iż korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych lub dworców, stanowiących własność lub będących w zarządzie miasta Gliwice zlokalizowanych na liniach komunikacyjnych na obszarze miasta Gliwice jest odpłatne.

W § 2 uchwały ustalono stawkę opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych lub dworców w wysokości:

a) 0,05 zł za każde zatrzymanie na przystanku lub w zintegrowanym węźle przesiadkowym,

b) 1 zł za każde zatrzymanie na dworcu,

wskazano:

c) nie pobiera się opłaty za zatrzymanie na przystankach na żądanie, określonych w załączniku do niniejszej uchwały,

W § 3 wykonanie uchwały powierzono Prezydentowi Miasta Gliwice.

W § 4 wskazano, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust 2 pkt 15 i art. 40 ust 1 i ust 2 pkt 4 usg, z upoważnienia ustawowego określonego w art. 16 ust. 4 p.t.z.

Zgodnie z ww. przepisem art. 16 ust. 4 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.

Z kolei art. 16 ust. 5 p.t.z. stanowi:

Stawka opłaty, o której mowa w ust. 4, nie może być wyższa niż:

1) 0,05 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym;

2) 1 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na dworcu.

Zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, a z uwagi na treść została wydana z istotnym naruszeniem prawa. Art. 16 ust. 4 p.t.z. obliguje radę gminy do dokonania uprzedniej analizy, aby przy ustaleniu stawki opłaty stosować niedyskryminujące zasady. Natomiast w przedmiotowej uchwale w żaden sposób nie uwzględniono różnej sytuacji operatorów i przewoźników, co w efekcie doprowadziło do nierównego traktowania niektórych z nich. Prokurator powołując się na sejmowe uzasadnienie projektu ustawy (druk sejmowy nr 2916), wskazał, że owe niedyskry-

minujące zasady odnoszą się w szczególności do takich kwestii, jak np.: jednakowa wysokość stawki opłaty, uwzględnianie standardu poszczególnych przystanków komunikacyjnych lub dworców uwzględnianie wielkości taboru, którym wykonywany jest przewóz.

Wskazał również, że zaskarżona uchwała nie zawiera uzasadnienia, natomiast projekt uchwały zaopatrzone uzasadnieniem lakonicznym, w którym nie przedstawiono motywów jakimi kierował się organ gminy przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały.

Nadto Prokurator wskazał, że Rada Miejska w Gliwicach w świetle art. 16 ust. 4 p.t.z. nie dokonała zróżnicowania opłaty np. ze względu na wielkość pojazdu którym jest realizowany przewóz osób. Natomiast ustalenie stałej opłaty w maksymalnej wysokości nie spełnia ustawowej przesłanki jej określenia, mianowicie z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad.

Zdaniem Prokuratora powyższe stanowi naruszenie art. 16 ust. 4 p.t.z., zgodnie z którym pobieranie opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego ma być uregulowane z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad. Prokurator odwołał się także do orzeczeń sądów administracyjnych, w których pogląd tego rodzaju został zaakceptowany.

W ocenie Prokuratora, stwierdzone naruszenia mają formę istotnego naruszenia prawa w związku z czym wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Gmina wniosła o oddalenie skargi Prokuratora twierdząc, że zaskarżona uchwała nie narusza art. 16 ust. 4 p.t.z. Stwierdziła przy tym m.in., że Rada Gminy wzięła pod uwagę treść tego przepisu i uznała, że uchwalenie jednej stawki opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych nie naruszy zasady niedyskryminacji. Wszystkie przystanki komunikacyjne na terenie Gminy są w jednakowym standardzie, a działający na jej terenie przewoźnicy charakteryzują się podobnymi cechami i nie da się ich zróżnicować w taki sposób, by rzutowało to na wysokość adresowanych do nich stawek opłat przystankowych. Niedyskryminujący charakter opłat oznacza nieróżnicowanie pozycji przewoźników w przypadku, gdy brak jest do tego podstaw. To, że organ zastosował jednakową stawkę za każde zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym nie świadczy jeszcze o zastosowaniu wobec przewoźników i operatorów dyskryminujących zasad. Przyjęcie jednolitej stawki

dla wszystkich przewoźników jest odzwierciedleniem równego traktowania przedsiębiorców dokonujących przewozów w publicznym transporcie zbiorowym, w szczególności biorąc pod uwagę, że na terenie Gminy Gliwice ta stawka ma uzasadnienie ponieważ przez 11 lat jej obowiązywania, żaden przedsiębiorca nie podniósł, że stosowanie jednolitej stawki stanowi dyskryminację, a przyjęcie zasady jednolitości stawek nikogo nie dyskryminuje.

Na rozprawie w dniu 29 września 2022 r. Prokurator Prokuratury Okręgowej w Gliwicach wycofał zarzut naruszenia w przedmiotowej sprawie stawek o dyskryminującym charakterze poprzez ustalenie maksymalnych stawek za zatrzymywanie się środków transportu na przystankach. Natomiast zarzucił zaskarżonej uchwale brak jej uzasadnienia co naruszyło zasady techniki prawodawczej. Niewykazane zostały motywy Rady Gminy Gliwice przy jej uchwalaniu co naruszyło przepis art. 16 ust. 4 p.t.z.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył co, następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 137 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329) dalej: p.p.s.a., kontrola sądu administracyjnego obejmuje akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Stosownie do art. 40 u.s.g., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia kwestionowanej przez Prokuratora uchwały, 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 Rzeczypospolitej Polskiej) mają charakter generalny, abstrakcyjny i

obejmują swoim zasięgiem wszystkie podmioty funkcjonujące na obszarze swojego obowiązywania.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 w zw. z ust. 4 u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne (...).

4. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

Skarga Prokuratora, oparta na zarzucie istotnego naruszenia przepisu prawa materialnego – art. 16 ust 4 u.t.z. przez jego niewłaściwe zastosowanie jest uzasadniona.

Przepis art. 16 ust. 4 u.t.z. był już przedmiotem wykładni przeprowadzonej w szeregu wyroków NSA z odwołaniem się do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Mowa tu, dla przykładu, o wyrokach: z 17 lutego 2015 r., sygn. akt II GSK 2489/13, z 27 maja 2020 r. w sprawie o sygn. akt I GSK 1841/19, z 2 grudnia 2020 r., sygn. akt I GSK 946/20. Jednolicie przyjęto w nich, że dyskryminacja to nierówne traktowanie, prawnie nieusprawiedliwione i nieuzasadnione obiektywnymi przyczynami. Wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu mają być traktowane równo.

Zdaniem Prokuratora zrównanie wszystkich przewoźników korzystających z przystanków komunikacyjnych w zaskarżonej uchwale jest wyrazem dyskryminacji. Sąd przychylił się w tej ocenie do stanowiska Prokuratora, w myśl którego uchwalenie jednej stawki opłat dla wszystkich przewoźników jest wyrazem dyskryminacji jednych wobec drugih, ponieważ zachodzą między nimi istotne różnice, które w świetle celu tego przepisu i przeznaczenia pobieranych przez gminy opłat powinno być uwzględnione. Niewątpliwie opłaty te mają służyć właściwemu utrzymaniu przystanków, czyli sprzątnięciu, naprawom, konserwacji, odnawianiu itp. Korzystający z nich przewoźnicy i operatorzy mają partycypować w tych kosztach. Zasadnym zatem jest, by ta partycypacja była proporcjonalna do stopnia ich wykorzystywania. Krótko mówiąc, podmiot, który wykorzystuje przystanki w większym stopniu od innych, powinien ponosić wyższe opłaty. Czynnikiem, który pozwoli ocenić stopień wykorzystywania przystanków przez przewoźników i operatorów może być wielkość ich środków transportu. Trudno w tym względzie odmówić Prokuratorowi logiki argumentacji, który wskazuje, że niedyskryminujące zasady odnoszą się w szczególności do takich kwestii, jak uwzględnienie wielkości taboru, którym wykonywany jest przewóz. W ten sposób Sąd uznał, że zarzut Prokuratora jest uzasadniony.

W ocenie Sądu, fakt, iż uchwała nie zawiera uzasadnienia utrudnia przeprowadzenie kontroli legalności takiej uchwały.

Co prawda kontrola legalności takiej uchwały może być przeprowadzona na podstawie wszelkich innych dokumentów przedstawionych przez gminę, a nawet na podstawie jej wyjaśnień. Tak też było w niniejszej sprawie.

Przenosząc powyższe uwagi ogólne na stan faktyczny badanej sprawy przypomnieć trzeba, że zaskarżona uchwała została podjęta m. in. na podstawie art. 16 ust. 4 p.t.z., w wersji obowiązującej w dniu podjęcia uchwały.

Zgodnie z ww. przepisem:

„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”.

Natomiast art. 16 ust. 5 p.t.z. stanowi:

„Stawka opłaty, o której mowa w ust. 4, nie może być wyższa niż:

- 1) 0,05 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym;
- 2) 1 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na dworcu.

Przy czym, stosownie do art. 16 ust. 3 p.t.z., stawki opłat, o których mowa w ust. 2, powinny być ustalane z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad dla wszystkich operatorów i przewoźników wykonujących publiczny transport zbiorowy na obszarze właściwości organizatora.

Z wyżej powołanych przepisów wynika, że przyjęte stawki mają mieć charakter niedyskryminacyjny.

Już sam zapis art. 16 ust. 4 p.t.z., który odnosi się jedynie do skutku w postaci niedyskryminujących opłat i nie nakazuje przyjęcia konkretnych rozwiązań, jakie winna zastosować gmina w celu jego uniknięcia.

Odnosząc się do argumentacji zawartej w skardze, należy odwołać się do uzasadnienia ustawy (druk sejmowy nr 2916), ale w szerszym kontekście, niż uczynił to skarżący.

Jak wynika z owego uzasadnienia, „Stawki opłat, o których mowa powyżej, powinny być ustalane z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad dla wszystkich operatorów i przewoźników, wykonujących publiczny transport zbiorowy na obszarze właściwości organizatora. W szczególności odnosi się to do takich kwestii, jak np.:

- jednakowa wysokość stawki opłat,

– uwzględnianie standardu poszczególnych przystanków komunikacyjnych lub dworców,

– uwzględnianie wielkości taboru, jakim wykonywany jest przewóz.

W sytuacji, gdy przystanki lub dworce są własnością lub w zarządzie jednostki samorządu terytorialnego, za ich korzystanie mogą być pobierane opłaty, których stawka może być ustalona w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego, również z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad, o których mowa powyżej.”

W przedmiotowej sprawie nie sposób ustalić, jakimi motywami przy podejmowaniu uchwały kierowała się Rada Miejska, podejmując uchwałę i ustalając opłatę w równej wysokości dla przewoźników i operatorów wykonujących przewozy pasażerów korzystających z przystanków komunikacyjnych, których dotyczy ta uchwała, bez względu na rodzaj (wielkość) środka transportu zatrzymującego się na poszczególnych przystankach komunikacyjnych. Uzasadnienia uchwały nie zostało dokonane. Motywy te nie wynikają także z protokołów sesji Rady Miejskiej, na której podjęto uchwałę. Nie rozważano zatem, czy stawka opłaty została zaproponowana z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad oraz czy celowe jest i możliwe – w świetle art. 16 ust. 4 in fine p.t.z. – rozróżnienie wysokości stawek opłat ze względu na jakiegokolwiek cechy różnicujące przewoźników, w tym np. ze względu na wielkość taboru czy wielkość środków transportu, jakimi się posługują. Nie powołano się zatem na żadne argumenty związane z kryterium niedyskryminacji, które byłyby analizowane i rozważane przez radnych głosujących nad zaskarżoną uchwałą.

Oczywiste jest, że granice samodzielności działania organów gminy wyznacza legalność działania tych organów. Wykonywanie uchwałodawczej działalności powinno się odbywać zawsze zgodnie z obowiązującym prawem. Brak wskazania motywów podjęcia uchwały wpływa także zasadniczo na jej ocenę z punktu widzenia standardów konstytucyjnych.

W konsekwencji, należało przyznać rację organowi, że za niezgodny z prawem uznać należy wydany na podstawie art. 16 ust. 4 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 uszczegółwiający zawarte w niej regulacje. Podejmując zaskarżoną uchwałę, nie powołano się na żadne argumenty związane z kryterium niedyskryminacji, które byłyby analizowane i rozważane przez radnych głosujących nad zaskarżoną uchwałą.

Należało zatem uznać, że z powodu braku powołania się na przesłanki ustawy stanowiącej podstawę do podjęcia zaskarżonej uchwały, nie jest możliwe przyjęcie, że zaskarżoną uchwałę podjęto zgodnie z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 16 ust. 4 p.t.z.

Zauważyć należy, że skoro ustawodawca upoważnił jednostki samorządu terytorialnego do ustalania wysokości opłat za zatrzymywanie się na należących do tych jednostek przystankach, lecz jednocześnie to upoważnienie powiązał z obowiązkiem tych jednostek uwzględnienia niedyskryminujących zasad, niewątpliwie gmina powinna wykazać, że podjęta uchwałę faktycznie z uwzględnieniem tych niedyskryminujących zasad, co przede wszystkim powinno wynikać z uzasadnienia uchwały, ewentualnie innych dokumentów powstałych w trakcie procesu uchwałodawczego. Tymczasem ani badana przez Sąd uchwała a także brak uzasadnienia, nie zawiera w swojej treści żadnej analizy, która wskazywałaby na to, że faktycznie Rada Gminy takie zasady uwzględniła.

W rezultacie Sąd uznał, że nie został przedstawiony żaden dokument, na podstawie którego byłoby możliwe ustalenie, czy organ podejmując tę uchwałę dokonał analizy pod kątem tego, czy przyjęcie równej dla wszystkich przewoźników - bez względu przykładowo na rodzaj pojazdów, przy pomocy których prowadzą swoją działalność oraz standard poszczególnych przystanków - uwzględnia niedyskryminujące zasady. Tak więc brak jest jakiegokolwiek dokumentu pozwalającego na ustalenie, jakimi motywami kierował się organ ustalając jednolitą opłatę dla wszystkich przewoźników, co może świadczyć o tym, że przed podjęciem zaskarżonej uchwały radni w ogóle nie analizowali możliwości i celowości rozróżnienia wysokości stawek opłat ze względu na jakiegokolwiek cechy różnicujące przewoźników.

W konsekwencji stwierdzić należy, że z powodu braku analizy przesłanek zawartych w przepisie art. 16 ust. 4 p.t.z. stanowiącym podstawę do podjęcia zaskarżonej uchwały, za niezgodny z prawem uznać należy podjęty na podstawie art. 16 ust. 4 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. Mając powyższe na uwadze należało stwierdzić nieważność uchwały o czym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

