



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 (spr.)
	Sędzia WSA Mirosław Surma

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 marca 2021 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Staszowie

na uchwałę Rady Gminy Rytwiany

z dnia 19 grudnia 2012 r. nr XXX/163/2012

w sprawie określenie przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Rytwiany, warunków i zasad korzystania z nich oraz opłat za ich korzystanie

1. stwierdza nieważność § 4 zaskarżonej uchwały oraz ust. 7 Załącznika nr 1 do Uchwały Nr XXX/163/2012;
2. w pozostałym zakresie skargę oddala.

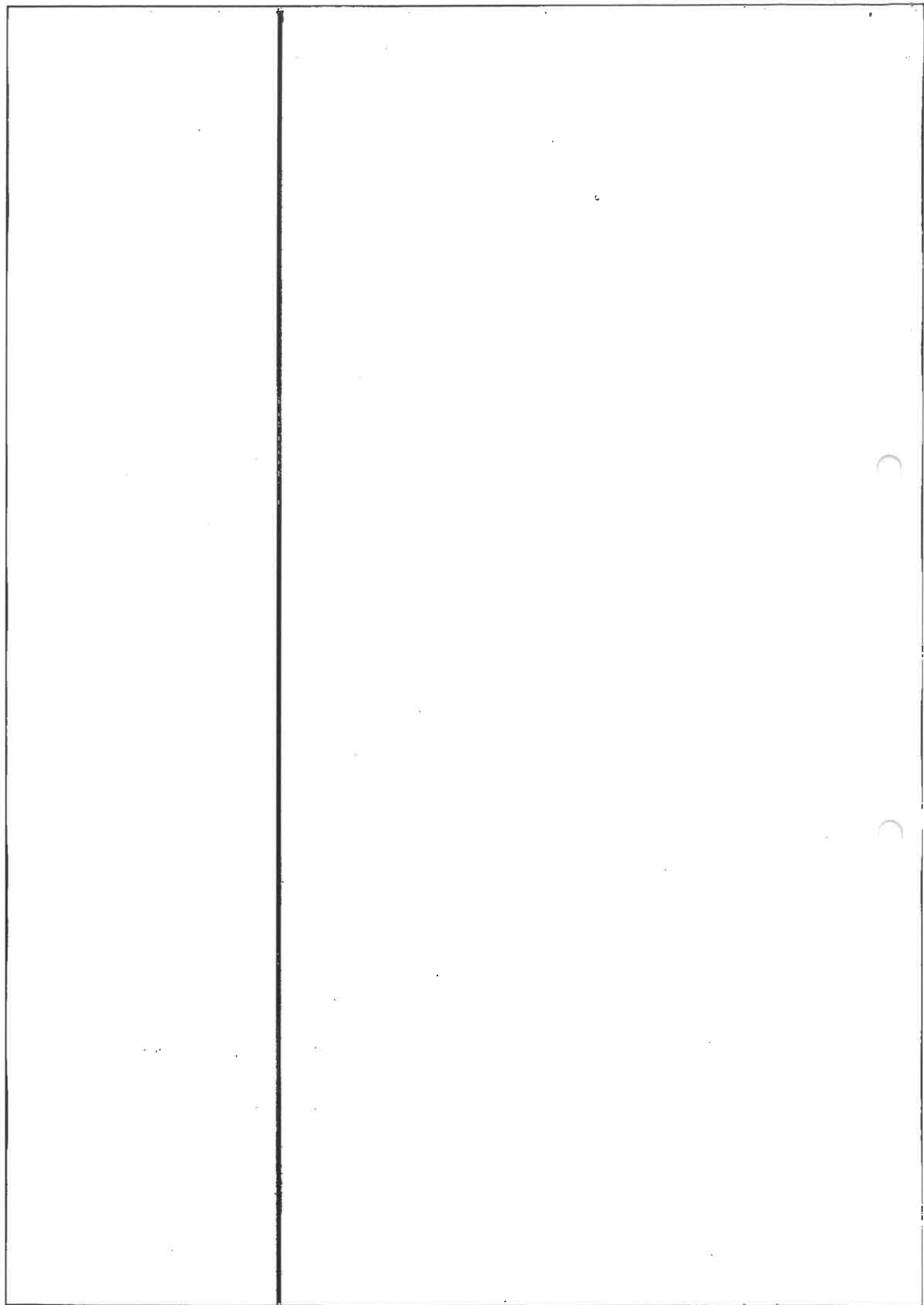


Właściwe podpisy na oryginale.

Za zgodność z oryginałem

świadczą: Starszy Inspektor Sądowy

Anna Szyszka



Sygn. akt I SA/Ke 45/21

Uzasadnienie

W dniu 19 grudnia 2012 r. Rada Gminy Rytwiany na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z 8 marca 1990 r., o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) dalej „u.s.g.” oraz art. 15 ust. 2 i art. 16 ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5 poz. 13) dalej „u.p.t.d.” podjęła uchwałę Nr XXX/163/2012, w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Rytwiany, warunków i zasad korzystanie z nich oraz opłat za ich korzystanie.

W § 4 ust. 1 ww. uchwały Rada postanowiła ustalić stawkę opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina Rytwiany, w wysokości 0,02 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku. W § 2 uchwały wskazano, że warunki i zasady korzystania z przystanków określa załącznik nr 1 do niniejszej uchwały. W ust. 7 załącznika nr 1 do uchwały wskazano, że korzystanie z przystanków jest odpłatne. Stawka opłaty za jedno zatrzymanie środka transportu wynosi 0,02 zł.

W skardze na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kiecach Prokurator Rejonowy w Staszowie wskazał, że zaskarża ją w całości. Zarzucił istotne naruszenie art. 16 ust. 4 u.p.t.z. polegające na przekroczeniu przez Radę Gminy Rytwiany 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.

W związku z tym skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały.

W uzasadnieniu wskazał m.in., że obowiązkiem właściwego organu danej jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 16 ust. 4 i fine u.p.t.z. jest rozważnie 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. Delegacja ustawowa zawarta w art. 16 ust. 4 u.p.t.z. obliguje radę gminy do dokonania uprzedniej analizy wskazującej, że zastosowanie – jak w niniejszej sprawie – 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 miasta (gminy) Na potwierdzenie swojego stanowiska prokurator wskazał na wyrok NSA oraz druk sejmowy nr 2916 zawierający uzasadnienie projektu ustawy.

W niniejszym przypadku, w związku z nieodnalezieniem uzasadnienia uchwały nie przedstawiono powodów przyjęcia jednej stawki dla wszystkich operatorów. Nie można zatem ustalić jakimi motywami kierowała się Rada Gminy podejmując zaskarżoną uchwałę. W ocenie skarżącego stała opłata jest dyskryminująca dla przewoźników dysponujących niewielkimi pojazdami, gdyż są oni zobowiązani uczestniczyć w takim samym stopniu jak przewoźnicy wykonujący przewóz dużymi pojazdami w kosztach utrzymania przystanków, mimo że ich udział w powstaniu tych szkód jest znacznie mniejszy.

W związku z powyższym skarżący stwierdził, że zaskarżona uchwała została podjęta z rażącym naruszeniem prawa materialnego, co uzasadnia konieczność stwierdzenia jej nieważności.

W odpowiedzi na skargę organ nie sprzeciwił się uwzględnieniu skargi w zakresie dotyczącym § 4 zaskarżonej uchwały oraz pkt 7 załącznika nr 1 do uchwały. Jednocześnie wniósł o oddalenie skargi w pozostałym zakresie. Wskazał, że zaskarżona uchwała dotyczy również kwestii, których uregulowanie nie wynika wyłącznie z art. 16 ust. 4 u.p.t.z.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach zważył, co następuje:

Zarzuty skargi są uzasadnione.

Na wstępie wskazać należy, że niniejsza sprawa została rozpoznana przez Sąd na posiedzeniu niejawnym, zgodnie z zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału, z 8 lutego 2021 r., wydanym na podstawie art. 15 zys4 ust. 3 ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U.2020.374 ze zm.), zmienionej ustawą

z 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U.2020.875). Zgodnie ze wskazanym 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.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 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.", kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Kontrola, o której mowa w art. 3 § 1 p.p.s.a. sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych, t.j. Dz. U. z 2021 poz. 137). Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Kwestionowane przez skarżącego postanowienie uchwały zawarte w § 4 ust. 1 zostało podjęte na podstawie art. 16 ust. 4 u.p.t.z. Stosownie do treści tego przepisu, 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 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.

Obowiązkiem właściwego organu danej jednostki samorządu terytorialnego jest więc, zgodnie z powołanym art. 16 ust. 4 in fine u.p.t.z., rozważenie w procesie uchwałodawczym, czy nie będzie ona dyskryminować określonego kręgu jej adresatów. Delegacja ustawowa zawarta w art. 16 ust. 4 u.p.t.z. obliguje radę miejską do dokonania uprzedniej analizy, wskazującej, że przy ustalaniu przez nią

stawek opłat za zatrzymanie się na przystankach uwzględniono niedyskryminujące zasady. Aby więc ustalić, czy § 4 ust. 1 zaskarżonej uchwały odpowiada ratio legis przepisu upoważniającego, należało zbadać treść uzasadnienia uchwały oraz materiałów dokumentujących jej przygotowanie i uchwalenie. 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 (por. wyroki NSA: z 26 października 2016 r., sygn. II GSK 1405/16; z 6 czerwca 2017 r., sygn. II GSK 2860/15; dostępne na stronie: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym nie definiuje pojęcia "niedyskryminujących zasad". W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że dyskryminacja to nierówne traktowanie prawnie nieusprawiedliwione i nieuzasadnione obiektywnymi przyczynami. Przyjmuje się, że konstytucyjna zasada równości wobec prawa w ujęciu najszerszym polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo (orzeczenie TK z dnia 13 września 1990 r. sygn. U 4/90, OTK 1990, poz. 10). Zasada równości dotycząca praw i wolności obywateli oznacza zakaz ustanawiania regulacji o charakterze dyskryminującym (np. wyrok TK z 9 marca 1988 r. sygn. U 7/87, OTK 1988, poz. 1), ale pod warunkiem, że adresaci normy prawnej charakteryzują się w równym stopniu określonymi cechami. W wyroku TK z 26 kwietnia 1995 r. sygn. K 11/94 (OTK 1995, nr 1, poz. 12), stwierdzono, że zakazane jest nierówne traktowanie podmiotów podobnych, co jednak nie wyklucza nierównego traktowania podmiotów, które podobne nie są (por. C. Kosikowski, Komentarz do art. 6, w: Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz, LexisNexis, Warszawa 2013 i powołane tam orzecznictwo). Powyższe konstatacje płyną z orzecznictwa TK i znajdują odzwierciedlenie także w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego.

W świetle powyższego, skoro ustawodawca upoważnił jednostki samorządu terytorialnego do ustalania wysokości opłat za zatrzymywanie się na należących do tych jednostek przystankach, lecz jednocześnie upoważnienie to powiązał z obowiązkiem uwzględnienia niedyskryminujących zasad, niewątpliwie gmina powinna wykazać, że przy podejmowaniu uchwały faktycznie rozważała, czy ustalone stawki nie będą dyskryminujące. Uwzględnienie tych niedyskryminujących zasad powinno wynikać jeśli nie z samego uzasadnienia uchwały lub jej projektu, to

przynajmniej z innych dokumentów powstałych w trakcie procesu uchwałodawczego, takich jak chociażby protokół z sesji, na której uchwała została podjęta.

Sąd stwierdza, że w niniejszej sprawie Rada Gminy Rytwiany nie wykazała aby przed podjęciem zaskarżonej uchwały dokonała jakiegokolwiek analizy pod kątem tego, czy przyjęcie równej dla wszystkich przewoźników opłaty - bez względu np. na rodzaj pojazdów, przy pomocy których prowadzą swoją działalność, standard poszczególnych przystanków - uwzględnia niedyskryminujące zasady. W związku z nieodnalezieniem uzasadnienia uchwały nie przedstawiono powodów przyjęcia jednej stawki opłaty. Co istotne w odpowiedzi na skargę rada uznała skargę za zasadną w zakresie odnoszącym się do § 4 zaskarżonej uchwały oraz pkt 7 załącznika nr 1 do uchwały.

W konsekwencji stwierdzić należy, że z powodu braku analizy jednej z przesłanek zawartych w przepisie stanowiącym podstawę do podjęcia zaskarżonej w części uchwały, nie jest możliwe przyjęcie, że zaskarżoną uchwałę w zakresie § 4 ust. 1 podjęto zgodnie z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 16 ust. 4 u.p.t.z. (por. ww. wyrok NSA w sprawie II GSK 1405/16).

W świetle powyższego stwierdzić należy, że zaskarżona uchwała, w zakresie § 4 ust. 1 i pkt 7 załącznika, w sposób istotny narusza art. 16 ust. 4 u.p.t.z. i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym akty prawa miejscowego są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych. Jak zasadnie przyjmuje 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 trafnie wskazuje się, że podjęcie uchwały z niewypełnieniem delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP, a także zasad praworządności i legalności, wynikających z art. 7 Konstytucji RP (por. ww. wyrok NSA w sprawie II GSK 1405/16). Zaprezentowane stanowisko nie oznacza, że wykluczone jest zastosowanie jednej stawki, ale musi to wynikać z przeprowadzonej analizy, np. z uwagi na specyfikę lokalną.

Mając na uwadze powyższe rozważania Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w punkcie I sentencji wyroku.

W pkt II wyroku oddalono skargę w pozostałej części, albowiem skarżący zaskarżył kontrolowaną uchwałę w całości, a z przyczyn podanych wyżej, zasadnym było uchylenie jedynie § 4 ust. 1 tego aktu oraz pkt 7 załącznika do uchwały. Podkreślenia przy tym wymaga, że zarzuty skargi ograniczone były wyłącznie do postanowienia zawartego w tym właśnie przepisie i dotyczyły ustalenia jednolitej dla wszystkich przewoźników i operatorów stawki opłaty 0,02 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym, którego właścicielem albo zarządzającym jest Gmina Rytwiany.



Właściwe podpisy na oryginale.

Za zgodność z oryginałem

świadczy

Starszy Inspektor Sądowy

Anna Szyszka