



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia czwartek, 23 maja 2019 r.

Poz. 2933

### WYROK NR II SA/RZ 1413/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 21 lutego 2019 r.

#### Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Elżbieta Mazur - Selwa Sędziowie WSA Magdalena Józefczyk WSA Ewa Partyka /spr./ Protokolant specjalista Anna Mazurek - Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 lutego 2019 r. sprawy ze skargi MARCEL Sp. z o.o. sp. k. w Rzeszowie na uchwałę Rady Miejskiej w Sokołowie Małopolskim z dnia 26 września 2012 r. nr XXIII/186/2012 w przedmiocie ustalenia stawki opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Sokołów Małopolski I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały; II. zasądza od Gminy Miejskiej w Sokołowie Małopolskim na rzecz strony skarżącej MARCEL Sp. z o.o. sp. k. w Rzeszowie kwotę 797 zł /słownie: siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

#### Uzasadnienie

Przedmiotem skargi MARCEL Sp. z o.o. sp. k. z/s w Rzeszowie (dalej jako: spółka lub skarżąca) jest uchwała Rady Miejskiej w Sokołowie Małopolskim z dnia 26 września 2012 r. Nr XXIII/186/2012 w sprawie ustalenia stawki opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Sokołów Małopolski. W dniu 26 września 2012 r. Rada Miejska w Sokołowie Małopolskim, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm. – dalej: u.s.g.) oraz odwołując się do art. 16 ust. 1, ust.4 i ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13) podjęła uchwałę Nr XXIII/186/2012 w sprawie ustalenia stawki opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Sokołów Małopolski. Na mocy tej uchwały ustalono stawkę za korzystanie z w/w przystanków w wysokości 0,05 zł netto za jedno zatrzymanie na przystanku komunikacyjnym. Pismem z dnia 16 listopada 2018 r. skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie na opisaną wyżej uchwałę, po uprzednim wezwaniu organu do usunięcia naruszenia prawa, które pozostało bez odpowiedzi, wniosła spółka, domagając się stwierdzenia jej nieważności w całości na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm. – dalej: P.p.s.a), a także zasądzenia na jej rzecz zwrotu kosztów postępowania, dopuszczenia i przeprowadzenia dowodów z dokumentów wskazanych w treści uzasadnienia skargi, na okoliczności tam przywołane oraz zobowiązania organu do przedłożenia do akt przedmiotowej sprawy odpisu zaskarżonej uchwały wraz z jej ewentualnym uzasadnieniem, jak również odpisu Protokołu Nr XXIII/2012 z sesji Rady Miejskiej, na której doszło do uchwalenia tej uchwały. Zaskarżonej uchwale spółka zarzuciła naruszenie przepisu art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie drogowym (z kontekstu, uzasadnienia oraz wyjaśnienia przez pełnomocnika na rozprawie wynika, że chodzi o ustawę o publicznym transporcie zbiorowym a nie drogowym), poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i ustalenie stawek opłat za korzystanie przez operatora lub przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców o dyskryminującym charakterze, art. 16 ust. 5 pkt 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i ustalenie stawki opłaty w wysokości wyższej od kwoty maksymalnej przewidzianej

przez ustawodawcę, art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP, poprzez podjęcie uchwały z naruszeniem delegacji ustawowej oraz art. 7 Konstytucji RP, poprzez podjęcie uchwały z pominięciem zasad praworządności i legalności. W uzasadnieniu skargi spółka zarzuciła, że zaskarżona uchwała została wydana z rażącym naruszeniem prawa, bowiem nie zrealizowała zapisu o uwzględnieniu niedyskryminujących zasad przy ustalaniu stawki wspomnianej opłaty, o którym mowa w art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Zdaniem skarżącej uchwała narusza jej interes, bowiem z § 1 tej uchwały nie wynika, aby wysokość opłaty była uzależniona od wielkości taboru wykorzystywanego do prowadzenia działalności w zakresie zarobkowego przewozu osób oraz rodzaju pojazdów wykorzystywanych w tej działalności, co powoduje, że na utrzymanie przystanków w takim samym stopniu składają się przedsiębiorcy wykorzystujący pojazdy przystosowane do przewozu różnej liczby pasażerów. Zrównanie wszystkich przewoźników jest w ocenie spółki niezgodne z zasadą niedyskryminacji, gdyż skarżąca jest w tym wypadku zobligowana do ponoszenia takich samych kosztów jak inni przewoźnicy, pomimo faktu, że jej tabor nie przyczynia się do takiego "zużycia" przystanków, jak w przypadku większych przewoźników. Zdaniem skarżącej organ w ogóle nie dokonał analizy możliwości i celowości rozróżnienia wysokości stawek opłaty ze względu na jakiegokolwiek cechy różnicujące przewoźników, w tym np. ze względu na wielkość środków transportu. Spółka wyjaśniła, że na terenie Gminy Sokołów Młp. występują minimum dwa rodzaje pojazdów – duże i małe. Rozgraniczenie co do wielkości pojazdów zostało przyjęte przez samorządy chociażby przy wnoszeniu opłaty od środków transportu. Oczywiście jest, że "mały" autobus zajmuje dwukrotnie mniej miejsca na przystanku czy dworcu. To samo odnosi się do liczby pasażerów i związanych z tym kosztów utrzymania przystanku. Jak wskazała skarżąca, w sytuacji gdy wielkość kosztów utrzymania przystanku jest uzależniona od wielkości pojazdów, które się na nim zatrzymują, to opłata winna być określona w wysokości proporcjonalnej do wielkości samochodów jakie zatrzymują się na przystanku. Na poparcie swojego stanowiska spółka przywołała wyrok WSA w Opolu z dnia 30 marca 2017 r. II SA/Op 37/17 oraz wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 października 2013 r. III SA/Łd 736/13. Zdaniem spółki, przy ustalaniu wysokości opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych bezwzględnie należy uwzględnić między innymi takie kwestie jak standard poszczególnych przystanków oraz wielkość taboru jakim jest wykonywany przewóz. Ponadto w ocenie skarżącej uchwała narusza również przepis art. 15 ust. 5 pkt 1 w/w ustawy. Przepis ten przyjmuje bowiem 0,05 zł jako maksymalną stawkę opłaty za jedno zatrzymanie na przystanku, natomiast Rada w zaskarżonej uchwale bezpodstawnie ustaliła, że przedmiotowa opłata ma wynosić 0,05 zł netto za zatrzymanie. W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o jej oddalenie. W pierwszej kolejności organ wyjaśnił, że powodem nieustosunkowania się do wniesionego przez skarżącą wezwania do usunięcia naruszenia prawa był nie tylko fakt, że wezwanie to wpłynęło po sześcioletnim okresie obowiązywania uchwały, lecz również niekorzystny okres, w którym to nastąpiło, gdyż w tym czasie upływała czteroletnia kadencja Rady Miejskiej, co spowodowało niemożność zajęcia się tym problemem. Zdaniem Rady w przedmiotowej sprawie nie doszło do naruszenia interesu prawnego skarżącego, o którym mowa w art. 101 u.s.g. Organ podkreślił, że sporna uchwała została podjęta zaledwie po upływie roku od wejścia w życie przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, na podstawie których jednostki samorządu terytorialnego uzyskiwały możliwość ustalenia opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których są właścicielem lub zarządzającym. Jak wyjaśnił, w pierwszych latach obowiązywania tej regulacji prawnej, powszechnie prezentowany był pogląd (tezy nadal aktualne), że realizacją delegacji ustawowej w zakresie niedyskryminujących zasad jest ustalanie przez organy jednostek samorządu terytorialnego stawek równych, które nie różnicują podmiotów. Ustawodawca nie określił żadnych zasad, na których miałyby się opierać samorządy przy ustalaniu opłat, ograniczając się jedynie do użycia sformułowania "z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad". Dopiero orzecznictwo sądów administracyjnych z ostatnich trzech lat zaczęło kształtować pogląd oparty na uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, iż zasady te powinny odnosić się do takich kwestii jak jednakowa wysokość stawki opłaty, uwzględnianie standardu poszczególnych przystanków komunikacyjnych, uwzględnianie wielkości taboru jakim wykonywany jest przewóz. Jak wyjaśnił organ, ta ostatnia przesłanka w praktyce jest nie do sprawdzenia (monitorowania), z uwagi na fakt, że przewoźnicy nie podają takich danych do Gminy (Gmina nie ma też podstaw do ich żądania), a dodatkowo mogą wprowadzać bieżące zmiany w użyciu taboru na poszczególnych liniach, w kolejnych dniach itp. Jak podkreślono, w uzasadnieniu do w/w ustawy zupełnie pominięto problematykę ilości zatrzymań na przystankach komunikacyjnych, a to niewątpliwie ma wpływ na ich funkcjonowanie. Rada wyjaśniła również, że na podstawie zaskarżonej uchwały zaczęto pobierać opłaty dopiero w 2014 r., kiedy to Gmina zaczęła podpisywać stosowne umowy i porozumienia z właścicielami dróg, na mocy których stała się "zarządzającym" przystankami usytuowanymi przy tych drogach. Zdaniem organu, mając na uwadze realia związane z funkcjonowaniem zbiorowego transportu publicznego na obszarze Gminy Sokołów Młp., należałoby rozważyć, że w tym konkretnym przypadku największe znaczenie powinna mieć liczba przewozów

realizowanych przez przewoźników, liczba zatrzymań na przystankach, czy obłożenie pasażerów, gdyż właśnie te czynniki w najistotniejszy sposób wpływają na infrastrukturę drogową, utrzymanie przystanków lub dworców w należytym stanie, ich sprzątanie, konserwację czy odnawianie. Ponadto dla potrzeb przedmiotowej sprawy Rada dokonała analizy przewozów wykonywanych przez wszystkich przewoźników na terenie Gminy Sokołów Młp. latach 2014-2018 na podstawie oświadczeń przewoźników. Jak wskazał organ, wynika z niej jednoznacznie, że na 13 przewoźników korzystających z przystanków będących własnością Gminy bądź w jej zarządzie - to właśnie skarżąca spółka wykonywała i wykonuje największą liczbę przewozów (z największą liczbą pasażerów), która systematycznie rośnie. Sam fakt, że wykonuje je najprawdopodobniej pojazdami o tonażu mniejszym niż autobusy, którymi dysponują np. PKS-y, w ocenie organu, nie może stanowić wyłącznej podstawy do rozważania propozycji różnicowania tych opłat i oparcia ich wyłącznie na przesłance wielkości taboru. Odnosząc się do zarzutu nieprawidłowego ustalenia stawki opłaty, organ wyjaśnił, że jest on nieuzasadniony, bowiem w chwili obecnej ugruntowany jest już pogląd, że opłaty pobierane przez przewoźników za korzystanie ze stanowisk odjazdowych nie będą podlegać opodatkowaniu podatkiem VAT, ponieważ mają one charakter daniny publicznej pobieranej przy wykonywaniu władztwa publicznego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje; Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2107) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Między innymi są właściwe do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd nie może opierać tej kontroli na kryterium słuszności lub sprawiedliwości społecznej. Uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego jest zgodna z prawem, jeżeli jest zgodna z przepisami prawa. Stwierdzenie nieważności uchwały w oparciu o art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.; zwanej dalej "P.p.s.a.") przez sąd następuje tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa. W literaturze przyjmuje się, że podstawą do uchylenia takiego aktu powinno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego charakter ustrojowy, materialny lub procesowy. Akt organu jednostki samorządu terytorialnego jest natomiast zgodny z prawem, jeżeli jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z ustawami. Przedmiotem kontroli Sądu w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Miejskiej w Sokołowie Małopolskim z dnia 26 września 2012 r. Nr XXIII/186/2012 w sprawie opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Sokołów Małopolski. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego są źródłami prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zaliczenie aktu prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego skutkuje koniecznością odnoszenia do takiego aktu wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Jak się podkreśla w doktrynie i orzecznictwie, podstawowymi zasadami w tym zakresie są zasada prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych oraz zasada ustawowej delegacji do stanowienia przepisów prawa miejscowego (zob. D. Dąbek "Prawo miejscowe samorządu terytorialnego" – Bydgoszcz – Kraków 2003, str. 58). Zgodnie bowiem z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. To ustawa określa zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Nie ulega wątpliwości, że skarżąca Spółka świadczy usługi przewozowe w ramach wykonywanego transportu drogowego. Potwierdza powyższe choćby przedstawione do akt sprawy zezwolenie nr 0001683 na wykonywanie regularnych przewozów w krajowym transporcie drogowym z 13 grudnia 2018 r. i rozkłady jazdy. Pojazdy wykorzystywane w tych celach przez Spółkę w ramach prowadzonej działalności gospodarczej zatrzymują się na przystankach, których dotyczy skarżona uchwała w celu umożliwienia potencjalnym pasażerom skorzystania z oferowanych usług. Strona przeciwna nawet w odpowiedzi na skargę nie kwestionuje, że wykorzystywane w powyższych celach przez spółkę autobusy w większości są mniejsze niż innych przewoźników, a tym samym mogą zabrać jednorazowo mniejszą liczbę pasażerów niż inni przewoźnicy korzystający z przystanków (np. jako wskazano PKS). Za każde takie zatrzymanie spółka uiszcza jednak taką samą opłatę jak wskazany przez organ PKS, mimo że jednorazowo może zabrać mniejszą liczbę pasażerów niż przewoźnik posiadający większy autobus. Skoro opłata jest pobierana za każde zatrzymanie pojazdu na przystanku to sam fakt, że skarżący wykonuje większą liczbę kursów niż inni przewoźnicy nie uzasadnia jednakowej dla wszystkich jej wysokości. W ocenie Sądu w tej sytuacji naruszony został interes prawny skarżącej spółki. Dla Sądu jest więc oczywiste, że spełniony został wymóg naruszenia skarżoną uchwałą interesu prawnego spółki, stanowiący wymóg z art. 101 ust. 1 u.s.g. Wpływa ona bowiem bezpośrednio na obowiązki skarżącej spółki w zakresie opłat za korzystanie z przystanków. Nie jest sporne w niniejszej sprawie, ale też nie budzi wątpliwości Sądu, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego. Zaskarżona uchwała w sprawie ustalenia stawki opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem albo zarządzającym jest Gmina Sokołów Małopolski podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 16 ust. 4 i 5 ustawy z dnia

16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym ma cechy pozwalające na zaliczenie jej do aktów prawa miejscowego, jest też uchwałą z zakresu administracji publicznej. Adresatami tej uchwały są wszyscy (operatorzy i przewoźnicy) korzystający z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem albo zarządzającym jest w/w Gmina i uchwała ta nakazuje im określone zachowanie, tj. zastosowanie się do warunków i zasad określonych w uchwale. Adresaci uchwały określani zostali generalnie, a nie imiennie. Uchwała dotyczy sytuacji powtarzalnych, a nie jednorazowych. Zaskarżona uchwała ma zatem charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny. Z treści skargi wyraźnie wynika, że Spółka zaskarżyła przedmiotową uchwałę w całości. Będący podstawą zaskarżonej uchwały art. 16 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym stanowi, że w transporcie drogowym za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców mogą być pobierane opłaty (ust. 1). 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. (ust. 3). 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 (ust. 4). Stawka opłaty, o której mowa w ust. 4, nie może być wyższa niż 0,05 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym (ust. 5 pkt 1). Nie ulega zatem wątpliwości, że organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego został upoważniony przez ustawodawcę do ustalania w formie uchwały stawek opłaty za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych. Jednocześnie ustawodawca określił górną granicę stawki opłaty za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym oraz sposób korzystania z upoważnienia do ustalania stawek opłaty wskazując, że czynienie użytku z upoważnienia ustawowego ma następować "z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad". W przepisach ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nie wyjaśniono co należy rozumieć przez pojęcie "niedyskryminujące zasady". Jednakże w orzecznictwie wskazuje się, że dyskryminacja to nierówne traktowanie prawnie nieusprawiedliwione i nieuzasadnione obiektywnymi przyczynami. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, 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). Ustalono też, że zasada równości dotycząca praw i wolności obywateli oznacza zakaz ustanawiania regulacji o charakterze dyskryminującym (np. wyrok TK z dnia 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 dnia 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 (zob. C. Kosikowski, Komentarz do art. 6 [w:] Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz, Warszawa 2013, LexisNexis i powołane tam orzecznictwo). Powyższe konstatacje płyną z orzecznictwa TK i znajdują odzwierciedlenie także w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 17 lutego 2015 r., II GSK 2489/13 – wszystkie wyroki dostępne na [www.cbois.nsa.gov.pl](http://www.cbois.nsa.gov.pl)). Jak się podkreśla w orzecznictwie (zob. m.in. wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt III SA/Kr 1283/15) w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. (druk sejmowy nr 2916) wskazano: "stawki opłat 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 opłaty; 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. Jednakże w projektowanym art. 15 ust. 5 wprowadzona została górna granica, do której właściwy organ może ustalić stawkę omawianej opłaty, co ma służyć ograniczeniu dowolności w jej ustalaniu w nadmiernej wysokości. Przedmiotowa stawka będzie ulegała waloryzacji, o czym mówi projektowany ust. 6 omawianego artykułu. Możliwość nałożenia omawianej opłaty uzasadniona jest tym, że zarówno operatorzy jak i przewoźnicy wykonujący publiczny transport zbiorowy i korzystający przy tym z przystanków lub dworców będących własnością lub w zarządzie jednostki samorządu terytorialnego, partycypowali w kosztach związanych m.in. z korzystaniem z infrastruktury transportowej, z utrzymaniem przystanków lub dworców w należytym stanie, co związane jest z ich sprzątnięciem, konserwacją odnawianiem itp.". Z powyższego uzasadnienia projektu ustawy wynika, że przy ustalaniu wysokości opłaty za korzystanie

z przystanków komunikacyjnych należy uwzględnić między innymi takie kwestie jak standard poszczególnych przystanków oraz wielkość taboru jakim jest wykonywany przejazd. W orzecnictwie zaprezentowano trafne także w ocenie Sądu rozpoznającego niniejszą sprawę stanowisko, zgodnie z którym jeżeli chodzi o standard poszczególnych przystanków, to odnosi się to do infrastruktury przystanku (istnienie wiaty, kiosku, ławek, utwardzenie podjazdu dla środków komunikacyjnych i inne), a także jego wielkość. Kwestie te winny być uwzględnione przy ustalaniu opłaty za korzystanie z przystanku. Z kolei w odniesieniu do taboru, jakim jest wykonywany przewóz, przez to pojęcie należy rozumieć ogół środków transportowych jakim dysponuje przewoźnik. Dla oceny tego czynnika jako wpływającego na wysokość opłaty istotne jest przeznaczenie opłaty. Opłata bowiem jest przeznaczana na obsługę przystanku komunikacyjnego, a więc na jego remont, konserwację, odnowienie, przebudowę, rozbudowę w tym m.in. wiat i innych budynków dla pasażerów. Opłata jest także przeznaczana na utrzymanie czystości na przystankach. Celem wprowadzenia opłaty jest spowodowanie, aby wszyscy przewoźnicy korzystający z przystanków komunikacyjnych partycypowali w kosztach związanych z ich utrzymaniem (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 października 2013 r., III SA/Łd 736/13). Zdaniem Sądu nie ulega wątpliwości, że rację ma skarżący, iż na wielkość kosztów utrzymania przystanków istotny wpływ ma wielkość pojazdów, które się na nim zatrzymują. Faktem powszechnie znanym jest, że przewoźnicy obsługują poszczególne linie regularne różnymi pojazdami. Niekiedy są to pojazdy zabierające po kilka lub kilkanaście osób, a czasami autobusy zabierające po kilkudziesięciu pasażerów. Im większa pojemność pojazdu, tym większa liczba przewożonych jednorazowo pasażerów, a więc więcej osób wsiadających i wysiadających z pojazdu. Z kolei im więcej osób na przystanku, tym większe zanieczyszczenie a także potencjalnie większe możliwości jego zniszczenia (np. rysowania lub malowania wiat czy też inne formy zniszczenia). Duży i ciężki autobus powoduje także większe niszczenie nawierzchni przystanku niż pojazd zabierający tylko kilka czy kilkanaście osób. Jest także powszechnie wiadome, iż zatrzymanie ciężkiego autobusu na przystanku, zwłaszcza w upalne dni może, deformować nawierzchnię poprzez powstanie kolein. Deformacja powodowana przez większy gabarytowo pojazd jest o wiele większa niż spowodowana przez pojazd zabierający jedynie kilkanaście osób. Są więc podstawy do uznania, że im większy pojazd realizujący przejazd na linii regularnej tym większe koszty utrzymania i obsługi przystanków. W uproszczeniu należy przyjąć, że duży i ciężki pojazd przewożący kilkadziesiąt osób generuje większe koszty utrzymania i obsługi przystanków od pojazdu zabierającego jedynie kilku lub kilkunastu pasażerów. W rozpoznawanej sprawie zaskarżona uchwała została wydana na podstawie m.in. przepisu art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. W § 1 pkt 1 tej uchwały ustalono stawkę opłaty za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem albo zarządzającym jest Gmina w wysokości 5 groszy netto za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym. Jest to opłata stała i określono ją w maksymalnej ustawowo wysokości. Opłaty tej nie zróżnicowano w żaden sposób. W związku z tym rozważenia wymaga kwestia, czy ustalenie stałej opłaty i to w ustawowo maksymalnej wysokości w okolicznościach sprawy spełnia wymóg uwzględnienia niedyskryminujących zasad, tym bardziej, że jak się okazało próbę uzasadnienia uchwały podjęto dopiero w odpowiedzi na skargę. Analiza treści protokołu sesji Rady Miejskiej, podczas obrad której została podjęta zaskarżona uchwała nie pozwala na stwierdzenie jakimi konkretnie (oprócz fiskalnych) motywami kierowała się Rada przy podjęciu uchwały w odniesieniu do ustalenia jej wysokości. Na powyższe nie pozwala także treść protokołu posiedzenia Komisji Oświaty, Kultury, Sportu i Spraw Społecznych Rady Miejskiej z dnia 17 września 2012 r. Jak wynika z w/w dokumentów oprócz tego, że inne gminy wprowadziły opłatę w takiej wysokości, wyjaśnienia na co będą przeznaczone środki pozyskane z opłat oraz ogólnego stwierdzenia na Komisji przez Burmistrza, że "najbardziej rzeczywistym sprawiedliwym podejściem będzie ustalenie opłaty jednej opłaty dla wszystkich przewoźników", nie wskazuje na to, aby rozważano w ogóle kwestie podnoszone przez skarżącego. Stwierdzenie, że będzie to rzeczywiście sprawiedliwe, nie zostało w żaden sposób rozwinięte, przez co ma charakter arbitralny. Uchwała nie ma zresztą w ogóle uzasadnienia. W tych okolicznościach nie jest możliwe ustalenie motywów jej podjęcia i ustalenia jednakowej dla wszystkich wysokości opłaty w aspekcie wymaganego przez ustawodawcę w art. 16 ust. 4 ustawy o transporcie zbiorowym uwzględnienia niedyskryminacyjnych zasad. Tymczasem, jak zasadnie podkreśla się w orzecnictwie "powody uchwalenia stawki w takiej, a nie innej wysokości powinny znaleźć odzwierciedlenie w jednoznacznym stanowisku Rady (...). Nie podlega dyskusji, że granice samodzielności działania organów gminy wyznacza legalność ich działania. Wykonywanie uchwałodawczej działalności rady gminy powinno się odbywać zawsze zgodnie z obowiązującym prawem. Brak wskazania motywów podjęcia uchwały wpływa także zasadniczo na jej ocenę z punktu widzenia standardów konstytucyjnych" (zob. m.in. cytowany wyżej wyrok NSA z dnia 17 lutego 2015 r., II GSK 2489/13). Sąd przeanalizował również argumentację zaprezentowaną w odpowiedzi na skargę i nie znalazł w niej uzasadnienia dla podjęcia uchwały przewidującej stałą i maksymalną stawkę opłaty w wysokości 5 groszy netto za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym. W okolicznościach sprawy stwierdzić

należy, że z uwagi na powszechnie obowiązujący charakter skarżonej uchwały jako aktu prawa miejscowego zasadnie zarzuca skarżący, że obejmuje ona pojazdy o różnych gabarytach, mogące zabierać zarówno kilkadziesiąt osób jak i kilkanaście, w tym także takie, z których korzysta skarżący, a mimo tego nie wyjaśniono przy podjęciu uchwały w możliwy do kontroli sposób dlaczego nie dokonano zróżnicowania stawek opłat. W ocenie Sądu w tym stanie rzeczy ustalenie stałej opłaty i to w maksymalnej wysokości nie stanowi spełnienia ustawowej przesłanki jej określenia z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad. W sytuacji, gdy w istocie wielkość kosztów utrzymania przystanku jest logicznie uzależniona od wielkości pojazdów, które się na nim zatrzymują, opłata winna być określona w wysokości proporcjonalnej do wielkości samochodów, jakie zatrzymują się na przystanku, chyba, że w przekonujący sposób zostanie uzasadnione dlaczego mimo powyższego powinna być ona w konkretnym przypadku jednakowa dla wszystkich, których dotyczy. Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym nie daje podstaw do automatycznego przyjęcia, że dopuszczalne jest, aby taką samą opłatę uiszczał przewoźnik realizujący przewóz dużymi pojazdami o wysokiej masie i przewożący kilkadziesiąt lub więcej osób oraz przewoźnik wykonujący taki sam przewóz pojazdami zabierającymi kilku, kilkunastu lub połowę z tej maksymalnej liczby pasażerów. Oznaczałoby to bowiem, że przewoźnicy w równym stopniu partycypowaliby w ponoszeniu kosztów utrzymania przystanków mimo, że przewoźnik wykonujący przewozy "dużymi" pojazdami generuje co do zasady znacznie większe koszty utrzymania przystanku od przewoźnika realizującego przewozy małymi busami. Zdaniem Sądu byłoby to dyskryminujące dla tych ostatnich. Przewoźnik wykonując przewozy małymi pojazdami pokrywałby w ten sposób koszty utrzymania przystanku także w tej części, która niejako spowodowana byłaby przez "dużych" przewoźników. W ocenie Sądu arbitralne ustalenie jednej stałej opłaty dla wszystkich przewoźników jest krzywdzące dla przewoźników wykonujących przewóz małymi pojazdami, gdyż muszą oni partycypować w ponoszeniu kosztów utrzymania przystanków w takiej samej wysokości jak przewoźnicy realizujący przewozy "dużymi" pojazdami mimo, że ci ostatni przewoźnicy, co do zasady w większym stopniu przyczyniają się powstania tych kosztów (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 października 2013 r., III SA/Łd 736/13 oraz wyżej przywołany WSA w Krakowie sygn. akt III SA/Kr 1283/15). Skoro w przepisie art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie drogowym nakazano przy ustaleniu opłaty uwzględnić "niedyskryminacyjne zasady", to przy określeniu takiej opłaty należy również wziąć pod uwagę wielkość pojazdu, jakim realizowany jest przewóz. Organ gminy jest zobowiązany do jego uwzględnienia w ramach kryterium niedyskryminacji przy ustaleniu opłaty. W niniejszej sprawie w zaskarżonej uchwale tego kryterium nie wzięto pod uwagę przy ustaleniu opłaty za korzystanie z przystanków. Konieczności zastosowania tego kryterium nie mogą wyłączać także ewentualne trudności w technicznym pobieraniu opłaty, gdyby była ona zróżnicowana. Skoro organ ustalił na jednym – maksymalnym - poziomie stawkę stałej opłaty za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym, a przy tym w żaden sposób nie uzasadnił dlaczego ustala jednakową opłatę dla wszystkich, to nie uwzględnił kryterium niedyskryminujących zasad, o których mowa w art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Nie można przyjąć, że ustalenie stawki opłat w maksymalnej, dopuszczonej przez ustawodawcę wysokości jest równoznaczne z brakiem naruszenia art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (por. wyrok NSA z dnia 17 lutego 2015 r., II GSK 2489/13). W realiach niniejszej sprawy ustalenie na jednym – maksymalnym - poziomie stawki stałej opłaty za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym stanowi istotne naruszenie art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Stała opłata z zasady jest bowiem 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 generowaniu tych kosztów jest proporcjonalnie znacznie mniejszy. Co prawda orzecznictwo nie wyklucza co do zasady możliwości ustalenia opłaty jednorazowej dla wszystkich bez względu na gabaryty pojazdów, ale musi być to uzasadnione konkretnymi okolicznościami, znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu uchwały i poddawać się kontroli z uwzględnieniem zasad racjonalności. W odniesieniu do zaskarżonej uchwały taki przypadek nie zachodzi z powodów wcześniej podanych. Z treści art. 91 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotna sprzeczność uchwały z prawem. W orzecznictwie podkreśla się, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998/3/79, wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 września 2005 r., IV SA/Wa 821/05, LEX nr 192932). W ocenie Sądu biorąc pod uwagę wcześniej wskazane okoliczności podejmując zaskarżoną uchwałę Rada w sposób wadliwy zrealizowała kompetencję zawartą w art. 16 ust. 4

ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, a tym samym w sposób istotny naruszyła prawo. Podkreślić przy tym należy, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego. Konstytucyjna konstrukcja aktów prawa miejscowego przewiduje wymóg ich wydawania na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego i w granicach w tym upoważnieniu określonych (art. 94 Konstytucji). Ogólną podstawę prawną do stanowienia gminnych aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym stanowi art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika, że gminie przysługuje prawo do stanowienia aktów prawa miejscowego na podstawie upoważnienia ustawowego. Okoliczność, że ustawodawca w treści upoważnienia zawartego w art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie drogowym posłużył się zwrotem nieoznaczonym "uwzględnienie niedyskryminujących zasad" nie oznacza, że organy samorządu terytorialnego mają niczym nieskrępowaną swobodę w stanowieniu prawa miejscowego w oparciu o powyższy przepis. Dopuszczalny zakres prawotwórstwa lokalnego musi uwzględniać jedną z fundamentalnych zasad, a mianowicie to, że akty prawa miejscowego to zawsze akty podustawowe, o charakterze wykonawczym do ustawy. W konsekwencji za niezgodny z prawem uznać należy wydany na podstawie art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie drogowym 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. Podejmując zaskarżoną uchwałę, nie powołano się na żadne argumenty związane z kryterium niedyskryminacji, które byłyby analizowane i rozważane przez radnych głosujących nad zaskarżoną uchwałą. Należy zatem uznać, że z powodu braku powołania się na przesłanki ustawy stanowiącej podstawę do podjęcia zaskarżonej uchwały, nie jest możliwe przyjęcie, że zaskarżoną uchwałą podjęto zgodnie z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie drogowym. W ocenie Sądu wydanie w tym stanie rzeczy przez Radę takiego aktu prawa miejscowego, nie może być rozpatrywane w kontekście nieistotnego naruszenia prawa. Mając na uwadze podniesione powyżej argumenty uznać należy, że zaskarżona uchwała istotnie narusza art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a także zasady praworządności i legalności wynikające 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. W konsekwencji organ naruszył w sposób istotny art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie drogowym. W związku z tym, działając na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. w związku z art. 91 ust. 1 i ust. 4 w związku z art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Sąd orzekł o stwierdzeniu nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Według Sądu argumentacja podnoszona przez organ w odpowiedzi na skargę nie mogła w żaden sposób wpłynąć na zmianę oceny w/w uchwały. Istotne są bowiem wcześniej przedstawione zasady oceny takich aktów. Stan prawny w chwili podjęcia uchwały i aktualnie jest taki sam. Przepisy stanowiące podstawę podjęcia uchwały jednoznacznie, chociaż ogólnie i przykładowo wskazywały okoliczności, które powinny być uwzględnione przez organ przy podjęciu uchwały. Ani z uchwały – wobec braku jej uzasadnienia, ani z protokołu posiedzenia Rady nie wynika, aby te wskazówki ustawodawcy zostały uwzględnione. Do powyższego dodać należy, że nie ulega wątpliwości, że opłata będąca przedmiotem skarżonej uchwały ma charakter daniny publicznej, więc brak było podstaw do określenia jej wysokości jako wartości netto. Gmina bowiem w zakresie poboru tych opłat wykonuje swoje czynności w ramach władztwa publicznego. Nie działała jako przedsiębiorca lecz jako organ władzy publicznej. Stąd zwolnienie przewidziane w art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz.U. z 2011 r. nr 177 poz. 1054 z późn. zm. w brzmieniu z daty podjęcia uchwały i aktualnie t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2174). Takie stanowisko potwierdza ugruntowana już linia orzecnicza sądów administracyjnych zaprezentowana m.in. w wyrokach: NSA z dnia 20 marca 2013 r. sygn. akt I FSK 687/12 i z dnia 27 listopada 2013 r. I FSK 1781/12 oraz wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych: WSA w Łodzi z dnia 5 września 2012 r. sygn. akt I SA/Łd 792/12, WSA w Kielcach z 24 października 2013 r. I SA/Ke 511/13 i WSA w Bydgoszczy z dnia 22 maja 2013 r. I SA/Bd 231/13 (dostępne na stronie internetowej [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)). Poglądy wyrażone w powyższych wyrokach tutaj. Sąd w pełni akceptuje i uznaje za własne. Kwestia ta jednak byłaby istotna przy bezpodstawnym z powyższych powodów doliczaniu do opłaty podatku VAT. Biorąc pod uwagę wcześniej przedstawione podstawy do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały fakt ustanowienia opłaty i określenia jej wysokości jako wysokości netto ma w tej sytuacji drugorzędne i uboczne znaczenie. O kosztach Sąd orzekł na podstawie art. 200 P.p.s.a. Na zasądzone koszty składają się: wpis od skargi, wynagrodzenie pełnomocnika zgodne z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz opłata skarbową od pełnomocnictwa.