



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 13 kwietnia 2021 r.

Poz. 1444

WYROK NR II SA/RZ 1362/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 4 lutego 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Elżbieta Mazur - Selwa Sędziowie WSA Joanna Zdrzałka /spr./ WSA Piotr Godlewski Protokolant specjalista Anna Mazurek - Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 4 lutego 2020 r. sprawy ze skargi A. sp. z o.o. sp. k. w [...] na uchwałę Rady Gminy Korczyna z dnia 26 sierpnia 2011 r. nr X/76/2011 w przedmiocie ustalenia stawek za korzystanie przez przewoźników z przystanków komunikacyjnych I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały; II. zasądza od Rady Gminy Korczyna na rzecz strony skarżącej A. sp. z o.o. sp. k. w [...] kwotę 797 zł /słownie: siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

UZASADNIENIE W dniu 26 sierpnia 2011 r. Rada Gminy Korczyna podjęła uchwałę nr X/76/11, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 506) – dalej: "u.s.g.", oraz art. 16 ust. 4 i ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2475 z późn. zm.) – dalej: "u.p.t.z.", w której ustaliła stawkę opłaty w wysokości 0,005 zł za jedno zatrzymanie środka transportu operatora i przewoźnika na przystanku komunikacyjnym, którego właścicielem albo zarządcą jest Gmina Korczyna (§ 1 uchwały). W § 2 tej uchwały wskazano, że opłata pobierana jest miesięcznie za każde zatrzymanie środka transportu na przystanku (ust. 1), ilość zatrzymań ustalana jest na podstawie rozkładu jazdy (ust. 2), a opłata miesięczna stanowi iloczyn ilości zatrzymań w ciągu miesiąca oraz stawki określonej uchwałą (ust. 3). Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z 2011 r. Nr 152, pod poz. 2201. Pismem z dnia 9 września 2019 r., nadanym w placówce operatora pocztowego w dniu 20 września 2019 r. A. sp. z o.o. sp. k. z/s w [...] skierowała do Rady Gminy Korczyna wezwanie do usunięcia naruszenia prawa wywołanego opisaną wyżej uchwałą. Wobec braku odpowiedzi ze strony organu, w dniu 31 października 2019 r. Spółka wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, domagając się stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Korczyna z dnia 26 sierpnia 2011 r. nr X/76/2011, zasądzenia kosztów postępowania oraz dopuszczenia i przeprowadzenia dowodu z dokumentów dołączonych do skargi. Zaskarżonej uchwale Spółka zarzuciła naruszenie: I. art. 16 ust. 4 u.p.t.z. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i ustalenie dyskryminujących stawek opłat za korzystanie przez operatora lub przewoźnika z przystanków komunikacyjnych; II. art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP poprzez podjęcie zaskarżonej uchwały z niewypełnieniem delegacji ustawowej; III. art. 7 Konstytucji RP poprzez podjęcie zaskarżonej uchwały z pominięciem zasad praworządności i legalności. Zdaniem skarżącej Spółki stawka opłaty, stosownie do art. 16 ust. 4 u.p.t.z. powinna zostać ustalona i uzasadniona uwzględniając niedyskryminujące zasady określone w właściwych przepisach ustawy. Z § 1 zaskarżonej uchwały nie wynika natomiast, aby wysokość opłaty była uzależniona od wielkości taboru wykorzystywanego do prowadzenia działalności w zakresie zarobkowego przewozu osób oraz rodzaju pojazdów wykorzystywanych w tej działalności. Powyższe powoduje, że na utrzymanie przystanków w takim samym stopniu składają się przedsiębiorcy wykorzystujący pojazdy przystosowane do przewozu różnej liczby pasażerów. Skarżąca podniosła, że sporna uchwała nie uzależnia opłaty od wielkości taboru wykorzystywanego do prowadzenia działalności w zakresie zarobkowego przewozu osób oraz rodzaju pojazdów wykorzystywanych w tej

działalności, co stanowi naruszenie art. 16 ust. 4 u.p.t.z. Wskazana regulacja wprowadza możliwość nakładania przez jednostkę samorządu terytorialnego opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych i dworców, których jest właścicielem albo zarządzającym, ale – co najistotniejsze – z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad. Każdorazowo ustalanie stawek opłat powinno więc uwzględniać czynniki mające wpływ na koszty związane z utrzymaniem przystanków wykorzystywanych przez przewoźników, a więc m.in. standard poszczególnych przystanków czy wielkość taboru jakim jest wykonywany przewóz. Zdaniem Spółki, w przypadku wielkości taboru, należałoby pod tym pojęciem rozumieć ogół środków transportowych wykorzystywanych przez przewoźnika i ich rodzaj (m.in. wielkość pojazdów, ilość pasażerów możliwych do przewiezienia). Zrównanie wszystkich przewoźników jest natomiast niezgodne z zasadą niedyskryminacji, gdyż skarżąca jest w takim przypadku zobligowana do ponoszenia takich samych kosztów jak pozostali przewoźnicy, pomimo faktu, że jej tabor nie przyczynia się do takiego "zużycia" przystanków, jak w przypadku większych przewoźników. Zdaniem strony skarżącej, podejmując zaskarżoną uchwałę nie powołano się na żadne miarodajne argumenty związane z kryterium niedyskryminacji, które byłyby analizowane i rozważane przez radnych głosujących nad zaskarżoną uchwałą. Nie można ustalić jakimi motywami kierowała się Rada Gminy podejmując uchwałę i ustalając opłatę w równej wysokości dla przewoźników wykonujących przewozy pasażerów korzystających z przystanków komunikacyjnych, bez względu na rodzaj (wielkość) środka transportu zatrzymującego się na tych przystankach. W ocenie skarżącej, organ w ogóle nie dokonał analizy możliwości i celowości rozróżnienia wysokości stawek opłat ze względu na jakiekolwiek cechy różnicujące przewoźników, w tym np. ze względu na wielkość środków transportu. W uzasadnieniu projektu u.p.t.z., podniesiono natomiast, że stawki opłat powinny być ustalane z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad dla wszystkich operatorów i przewoźników wykonujących publiczny transport zbiorowy na obszarze właściwości organizatora, co wyraźnie zawarto w treści art. 16 ust. 3 ustawy. Skarżąca zaznaczyła, że na przystankach Gminy Korczyna zatrzymują się pojazdy Spółki z liczbą miejsc 22 + 1. W transporcie publicznym na terenie Gminy Korczyna występują natomiast minimum dwa rodzaje pojazdów - duże i małe. W ocenie Spółki "mały" autobus zajmuje dwukrotnie mniej miejsca na przystanku czy dworcu. Podobnie ilość pasażerów autobusu małego, na poziomie 20 osób, jest co najmniej dwukrotnie mniejsza niż autobusu dużego (średnio 50 osób), co przekłada się na dwukrotnie większe koszty utrzymania przystanku w czystości. Mając na uwadze powyższe przyjąć należy, że zaskarżona uchwała nie może zostać uznana za sprawiedliwie traktującą wszystkich przewoźników, przy uwzględnieniu kryterium wyrażonego w art 16 ust. 4 u.p.t.z. W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Korczyna wniosła o umorzenie postępowania sądowego. Organ podał, że w dniu 22 listopada 2019 r., zgodnie z porządkiem obrad, zostanie dokonana zmiana zaskarżonej uchwały w zakresie objętym skargą. Tym samym postępowanie zainicjowane skargą Spółki stanie się bezprzedmiotowe. Z nadesłanych Sądowi akt wynika, że uchwałą z dnia 22 listopada 2019 r. nr XVII/112/19 Rada Gminy Korczyna ustaliła stawki opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Korczyna, uzależnione od ilości miejsc w pojazdach samochodowych. Jednocześnie organ gminy uchwalił, że z dniem wejścia w życie uchwały utraci moc uchwała Rady Gminy Korczyna z dnia 26 sierpnia 2011 r. nr X/76/2011. Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z 2019 r. pod poz. 6152. 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 2019 r. poz. 2167 z późn. zm.), sąd administracyjny sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Kontrola ta, z mocy art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.) – dalej: "P.p.s.a.", obejmuje również akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Skarga wniesiona została na podstawie art. 101 u.s.g., który daje uprawnienie do zaskarżenia uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej do sądu administracyjnego każdemu, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały nią naruszone. W tym aspekcie Sąd uznał, że A. sp. z o.o. sp. k. z/s w [...], jako podmiot świadczący usługi transportu drogowego osób i korzystający z przystanków na terenie Gminy Korczyna, a co za tym idzie podmiot zobowiązany do uiszczania opłat ustalonych zaskarżoną uchwałą, legitymuje się interesem prawnym w jej zaskarżeniu. Ponadto nie ulega wątpliwości, że uchwała ta została podjęta w sprawie z zakresu administracji publicznej, a zatem zaskarżony akt może być przedmiotem kontroli Sądu. Zgodnie z art. 16 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym - u.p.t.z., w transporcie drogowym 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. Zgodnie zaś z art. 16 ust. 5 u.p.t.z., 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; 3) 2 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na dworcu wyznaczonym zgodnie z art. 47h ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym do udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej w zakresie określonym w załączniku I lit. a do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 181/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. dotyczącego praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym i zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2006/2004. Ponadto zgodnie z art. 16 ust. 7 u.p.t.z., opłaty, o których mowa w ust. 4, stanowią dochód właściwej jednostki samorządu terytorialnego, z przeznaczeniem na: 1) utrzymanie przystanków komunikacyjnych oraz dworców, o których mowa w ust. 4, oraz 2) realizację zadań określonych w art. 18 - w przypadku gdy organizatorem jest gmina. Sąd w niniejszej sprawie podzielił stanowisko judykatury, 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, to niewątpliwie obowiązkiem gminy jest wykazanie, że podjęła uchwałę faktycznie z uwzględnieniem tych niedyskryminujących zasad, co przede wszystkim powinno wynikać z jej uzasadnienia, ewentualnie innych dokumentów powstałych w trakcie procesu uchwałodawczego. Delegacja ustawowa zawarta w art. 16 ust. 4 ustawy z 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, obliguje radę gminy do dokonania uprzedniej analizy wskazującej, że zastosowanie 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). Za niezgodny z prawem uznać zatem należy podjęty na podstawie art. 16 ust. 4 u.p.z.t. 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 (zob. wyroki WSA w Kielcach z dnia 23 października 2019 r. II SA/Ke 558/19 i II SA/Ke 448/19, z dnia 19 października 2019 r. II SA/Ke 559/19 oraz z dnia 26 września 2019 r. II SA/Ke 465/19; dostępne na stronie: orzeczenia.nsa.gov.pl). W niniejszej sprawie treść zaskarżonej uchwały nie pozwala na weryfikację przesłanek, którymi kierowała się Rada Gminy Korczyna ustalając stawkę opłaty w wysokości 0,05 zł za jedno zatrzymanie środka transportu operatora i przewoźnika na przystanku komunikacyjnym, którego właścicielem albo zarządcą jest Gmina Korczyna. Adresat uchwały, jak również Sąd, nie jest w stanie ustalić, jakie okoliczności zadecydowały o przyjęciu jednolitej stawki za zatrzymanie pojazdu na przystankach, czy i jakie analizy przeprowadzono w tym przedmiocie przed podjęciem zaskarżonej uchwały, a także czy uchwała zapewni traktowanie wszystkich przewoźników w sposób równorzędny. Wątpliwości w tym zakresie nie rozstrzyga również nadesłany protokół posiedzenia X zwyczajnej sesji Rady Gminy Korczyna z dnia 26 sierpnia 2011 r. Wynika z niego jedynie, że projekt uchwały radni otrzymali z zawiadomieniem o sesji, Wójt Gminy Korczyna uzasadnił projekt uchwały (bez wskazania treści tego uzasadnienia), a Przewodniczący Komisji Rozwoju Gospodarczego i Finansów przedstawił pozytywną opinię do projektu uchwały. Także nadesłany protokół nr 10/11 z posiedzenia Komisji Rozwoju Gospodarczego i Finansów z dnia 23 sierpnia 2011 r. zawiera lakoniczne stwierdzenie, że w zakresie zaopiniowana projektu zaskarżonej uchwały "Wójt Gminy wyjaśnił, że uchwała ustala stawkę opłat za korzystanie z przystanków przez przewoźników. Natomiast § 2 określa jak naliczana jest opłata". W tym stanie rzeczy uznać należało, że zaskarżona uchwała została podjęta z naruszeniem art. 16 ust. 4 u.p.z.t. poprzez niewyjaśnienie przesłanek, którymi kierował się organ ustalając jednakową opłatę za zatrzymanie środka transportu operatora i przewoźnika na przystanku komunikacyjnym, którego właścicielem albo zarządcą jest Gmina Korczyna, w kontekście nałożonego na organ obowiązku ustalenia opłat o charakterze niedyskryminującym. W niniejszej sprawie organ nie wykazał w jakikolwiek sposób, że brak różnicowania wysokości opłaty np. względem wielkości pojazdu, którym wykonywany jest transport osób, stanowił będzie realizację zasady równego traktowania. Tymczasem było to obowiązkiem organu wynikającym z art. 16 ust. 4 u.p.z.t. Uchybienie to uniemożliwiło Sądowi dokonanie kontroli legalności zaskarżonej uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, w zakresie zgodności jej treści z regulacjami rangi ustawowej, w tym z zakresem ustawowego upoważnienia do jej wydania. Tym niemniej Sąd zwraca uwagę na wyrażony w wyroku NSA z dnia 6 czerwca 2017 r., II GSK 2860/15 pogląd, który podziela, że nie można wykluczyć, iż w wyniku uprzednio przeprowadzonej analizy organ gminy stwierdzi, że specyfika lokalna w pełni uzasadnia zastosowanie jednej stawki. Wówczas jednak powody uchwalenia stawki w jednej wysokości powinny znaleźć odzwierciedlenie w jednoznacznym i wyraźnym stanowisku organu. W związku z powyższym, Sąd, działając na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały. O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 P.p.s.a. Na

zasądzone koszty złożyły się: wpis od skargi (300 zł), wynagrodzenie zawodowego pełnomocnika (480 zł) oraz opłata do złożenia dokumentu pełnomocnictwa (17 zł).