



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 29 listopada 2021 r.

Poz. 3970

WYROK NR II SA/RZ 819/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 16 października 2019 r.

w sprawie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Maciej Kobak /spr./ Sędziowie WSA Piotr Godlewski WSA Paweł Zaborniak Protokolant specjalista Anna Mazurek - Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 października 2019 r. sprawy ze skargi MARCEL Sp. z o.o. sp. k. w Rzeszowie na uchwałę Rady Gminy Niebylec z dnia 23 sierpnia 2011 r. nr VIII/55/2011 w przedmiocie ustalenia stawek za korzystanie przez przewoźników z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Niebylec I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały; II. zasądza od Rady Gminy Niebylec 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 siedzibą w Rzeszowie (dalej w skrócie: "skarżący") reprezentowanym przez adw. Kamila Kędzierskiego jest Uchwała Nr VIII/55/2011 Rady Gminy Niebylec (dalej w skrócie: "Rada Gminy") z dnia 23 sierpnia 2011 r. w przedmiocie ustalenia stawek opłat za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Niebylec, którą wydano w następujących okolicznościach: Zaskarżoną uchwałą Rada Gminy działając na podstawie art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1951 z późn. zm., dalej w skrócie: "u.s.g.") oraz 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), ustaliła stawkę opłaty za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Niebylec, w wysokości 0,05 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym. Skarżący wniósł skargę na powyższą uchwałę, zarzucając jej: 1) naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i ustalenie stawek opłat za korzystanie przez operatora lub przewoźnika z przystanków komunikacyjnych o dyskryminującym charakterze, 2) naruszenie art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP poprzez podjęcie uchwały z niewypełnieniem delegacji ustawowej, 3) naruszenie art. 7 Konstytucji RP, poprzez podjęcie uchwały z pominięciem zasad praworządności i legalności. Zważywszy na powyższe skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały i zasądzenie od Rady Gminy zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. W uzasadnieniu skargi skarżący podniósł, że zaskarżona uchwała została wydana z rażącym naruszeniem prawa, bowiem nie zrealizowała zapisu o którym mowa w art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, zgodnie z treścią którego: "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". Skarżący wskazał, że z § 1 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. Powoduje to, że na utrzymanie przystanków w takim samym stopniu składają się przedsiębiorcy wykorzystujący pojazdy przystosowane do przewozu różnej liczby pasażerów. Natomiast w ocenie skarżącego, każdorazowo ustalanie stawek opłat powinno 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. 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 niezgodne z zasadą niedyskryminacji, gdyż skarżący jest w takim przypadku zobligowany do takich samych kosztów jak pozostali przewoźnicy, pomimo faktu, że jego tabor nie przyczynia się do takiego "zużycia" przystanków, jak w przypadku większych przewoźników. Zdaniem skarżącego podejmując zaskarżoną uchwałę, nie powołano się na żadne miarodajne argumenty związane z kryterium niedyskryminacji, które byłyby analizowane i rozważane przez radnych. 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, bez względu na rodzaj (wielkość) środka transportu zatrzymującego się na tych przystankach. Skarżący zwrócił uwagę, iż już w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. (druk sejmowy nr 2916), podniesiono, 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 o publicznym transporcie zbiorowym. Skarżący przy tym zaznaczył, iż na przystankach Gminy Niebylec zatrzymują się pojazdy skarżącego z liczbą miejsc 22 + 1. W transporcie publicznym na terenie Gminy Niebylec występują minimum dwa rodzaje pojazdów - duże i małe. Zdaniem skarżącego oczywistym jest, że "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. Na poparcie przedstawionego stanowiska skarżący przytoczył wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 30 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Op 37/17, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 2 października 2013 r., sygn. akt III SA/Łd 736/13, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 21 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 1413/18. Skarżący podniósł również, że przy ustalaniu wysokości opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych należy uwzględnić również standard poszczególnych przystanków (istnienie wiaty, kiosku, ławek, utwardzenie podjazdu dla środków komunikacyjnych i inne), a także jego wielkość. Uzasadniając skargę w zakresie spełnienia wymogów formalnych skarżący wskazał, że zaskarżona Uchwała wydana została w 23 sierpnia 2011 r., a zatem należało skierować do Rady Gminy wezwanie do usunięcia naruszenia, co nastąpiło w dniu 18 kwietnia 2019 r. Pismem z dnia 29 maja 2019 r. Rada Gminy udzieliła odpowiedzi na ww. wezwanie, w którym wyraźnie wskazała, że ustalenie jednej stawki opłaty dla wszystkich przewoźników ma charakter dyskryminujący. Rada Gminy zobowiązała się do zróżnicowania stawek opłat przy uwzględnieniu niedyskryminujących zasad — rodzaju pojazdu jakim dysponują przewoźnicy. Skarżący stwierdził, że dochował terminu na złożenie przedmiotowej skargi, biorąc pod uwagę, iż skarga do sądu administracyjnego może zostać wniesiona w terminie 30 dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia interesu, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie - w terminie 60 dni od dnia wniesienia wezwania. Dodatkowo Skarżący zwrócił uwagę, iż zgodnie z treścią art. 94 u.s.g., nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzania w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. Zdaniem skarżącego, niewątpliwie zaskarżoną uchwałę należy zaliczyć do aktów prawa miejscowego, bowiem uchwała ta dotyczy sytuacji powtarzalnych wszystkich adresatów - operatorów i przewoźników - określonych generalnie. Jednocześnie skarżący wskazał, iż posiada interes prawny w zaskarżeniu przedmiotowej uchwały, albowiem świadczy usługi przewozu osób na linii regularnej Krosno - Lutcza - Rzeszów oraz Sanok - Brzozów - Rzeszów. Linia ta przebiega przez przystanki zlokalizowane na terenie Gminy Niebylec. Skarżący jest zobowiązany do uiszczania regularnych opłat za każde zatrzymanie na przystanku komunikacyjnym. W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o jej oddalenie. W uzasadnieniu Rada Gminy wyjaśniła, że na sesji w dniu 26 czerwca 2019 r. podjęła Uchwałę nr VIII/69/2019 w sprawie ustalenia stawek opłat za korzystanie przez przewoźników z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Niebylec. Zgodnie z tą uchwałą opłaty zostały zróżnicowane w zależności od liczby możliwych do przewiezienia osób łącznie z kierowcą w danym środku komunikacji i wynoszą brutto 0,04 zł za jedno zatrzymanie przy liczbie pasażerów do 23, oraz 0,05 zł powyżej tej liczby. Jednocześnie uchylono Uchwałę Nr VIII/55/2011 z dnia 23 sierpnia 2011 r. Wojewódzki

Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył co następuje: W myśl art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej. W myśl art. 3 § 2 pkt 5 ustawy kontrola ta obejmuje również akty prawa miejscowego. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłem prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie zaś 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 budzi wątpliwości, że skarżąca Spółka świadczy usługi przewozowe na terenie Gminy Niebylec w ramach wykonywanego transportu drogowego. Powyższe potwierdza dołączone do akt zezwolenie na wykonywanie regularnych przewozów w krajowym transporcie drogowym 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 skorzystanie z oferowanych usług. Strona przeciwna nie kwestionuje, że wykorzystywane w tych celach przez spółkę autobusy to pojazdy "małe" mogące jednorazowo zabrać 22 + 1 osób, a zatem znacznie mniej niż tzw. "duzi przewoźnicy", korzystający z tych samych przystanków. Za każde zatrzymanie się skarżąca uiszcza taką samą kwotę, jak przewoźnik korzystający z przystanku, a przewożący dwa razy więcej pasażerów. Oznacza to, iż zaskarżoną uchwałą został naruszony interes prawny spółki, stanowiący wymóg z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Nie budzi również wątpliwości fakt, iż zaskarżona uchwała w sprawie ustalenia stawki opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Niebylec jest aktem prawa miejscowego i podjęta została na podstawie art. 16 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. Przed wniesieniem skargi Spółka wezwała gminę do usunięcia naruszenia interesu prawnego – pismo z dnia 18 kwietnia 2019 roku. Skarga spółki dotyczy uchwały w całości. Z brzmienia art. 16 ust. 4 ustawy wynika, że za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców mogą być pobierane opłaty, a ich stawki powinny być ustalane z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad dla wszystkich operatorów i przewoźników wykonujących publiczny transport zbiorowy na obszarze właściwości organizatora. Podejmując uchwałę na podstawie art. 16 ust. 4 ustawy Rada Gminy Niebylec zobowiązana była uwzględnić przesłankę "niedyskryminujących zasad". Wprawdzie w przepisach ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nie wyjaśniono co należy rozumieć przez pojęcie "niedyskryminujące zasady" lecz nawiązując do orzecznictwa dostrzec należy, że dyskryminacja to nierówne traktowanie prawnie nieusprawiedliwione i nieuzasadnione obiektywnymi przyczynami. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że konstytucyjna zasada równości wobec prawa w najszerszym ujęciu polega na tym, że wszyscy adresaci norm prawnych charakteryzujący się w równym stopniu istotną cechą mają być traktowani równo (orzeczenie TK z dnia 13 września 1990 r. sygn. U 4/90). Ustalono też, że zasada równości dotycząca praw i wolności obywateli oznacza zakaz ustanawiania regulacji o charakterze dyskryminującym (wyrok TK z dnia 9 marca 1988 r. sygn. U 7/87, 26 kwietnia 1995 r. sygn. K11/94) ale pod warunkiem, że adresaci normy prawnej charakteryzują się w równym stopniu określonymi cechami, co nie wyklucza nierównego traktowania podmiotów, które podobne nie są (komentarz do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej). Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, iż przy ustaleniu wysokości opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych należy uwzględnić między innymi takie kwestie, jak standard poszczególnych przystanków oraz wielkość taboru jakim jest wykonywany przejazd. Aby ustalić czy uchwała w sprawie ustalenia stawki opłaty za korzystanie z przystanków przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Niebylec odpowiada ratio legis przepisu upoważniającego, należałoby zbadać treść uzasadnienia uchwały oraz materiały dokumentujące jej przygotowanie i uchwalenie (por. wyrok NSA z dnia 17 lutego 2015 r. II GSK 2489/13). Podstawą wydania skarżonej uchwały był art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. W § 1 uchwały ustalono, że jednostkowa stawka opłaty za każdorazowe zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym wynosi 0,05 zł. Uchwała nie zawiera uzasadnienia. Podkreślenia wymaga, iż dla oceny motywów działania organu nie może być wystarczającym sama treść uchwały, z której nie wynikają racje, którymi kierował się organ podejmujący rozstrzygnięcie skierowane do adresatów pozostających na zewnątrz administracji i dotyczące ich sytuacji prawnej. Uzasadnienie uchwały pozwala wykluczyć arbitralność organu, a zarazem umożliwia poznanie motywów jakie stoją za przyjęciem określonych rozwiązań. Zatem brak prawidłowego uzasadnienia uchwały uniemożliwia poznanie motywów jakimi kierowała się Rada, ustalając dla wszystkich przewoźników jednakową wysokość stawki opłaty przystankowej tj., w kwocie 0,05 zł. W świetle powyższego stwierdzić należy, że brak właściwej analizy wskazującej, iż zastosowanie jednolitej stawki w przypadku wszystkich przewoźników operujących na terenie gminy zgodnie z niedyskryminującymi zasadami świadczy o nierozważeniu przez organ uchwałodawczy treści art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. W ocenie Sądu, podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Gminy Niebylec w sposób

wadliwy zrealizowała kompetencję zawartą w art. 16 ust. 4 ustawy, a tym samym w sposób istotny naruszyła prawo. Zgodnie z dyspozycją art. 90 ust. 1 u.s.g. konsekwencją tego jest nieważność uchwały. Konstytucyjna konstrukcja aktów prawa miejscowego przewiduje wymóg ich wydawania na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego i w granicach tym upoważnieniem określonych (art. 94 Konstytucji RP). Okoliczność, że ustawodawca w treści upoważnienia zawartego w art. 16 ust. 4 ustawy posłużył się zwrotem niedefiniowanym "uwzględniając niedyskryminujących zasad" nie oznacza, że organy samorządu terytorialnego mają niczym nieskrępowaną swobodę w stanowieniu prawa miejscowego. Granice samodzielności działania organów gminy wyznacza legalność ich działania, zaś wykonywanie uchwałodawczej jej funkcji winno oznaczać, iż działa zgodnie z prawem. W realiach niniejszej sprawy, podejmując zaskarżoną uchwałę nie powołano się na realne argumenty związane z kryterium niedyskryminacji, które byłyby analizowane i rozważane przez radnych głosujących nad zaskarżoną uchwałą. Należy wobec tego uznać, iż z powodu braku uwzględnienia przesłanek z art. 16 ust. 4 ustawy uchwała Rady istotnie narusza prawo co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności. Końcowo należy odnotować, iż Rada nie kwestionowała zarzutów skargi, przyznała iż zaskarżona uchwała jest wadliwa. Rada wnosiła o nieuwzględnianie skargi z uwagi na wyeliminowanie z obrotu prawnego skarżonej uchwały. Rada zwróciła uwagę, że w dniu 26 czerwca 2019 roku podjęto uchwałę nr VIII/69/2019, którą zróżnicowano opłaty, o jakich mowa w art. 16 ust. 4 ustawy, w zależności od wielkości przewoźnika. Jednocześnie uchylono zaskarżoną uchwałę. W ocenie Sądu przedstawione okoliczności nie mają wpływu na zasadność skargi. Należy bowiem zwrócić uwagę na odmiennosć skutków czasowych stwierdzenia nieważności uchwały przez Sąd oraz uchylenia uchwały przez radę gminy. Uchylenie zaskarżonej uchwały przez radę eliminuje ją z obrotu prawnego z dniem wejścia w życie uchwały uchylającej, zaś stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. powoduje jej usunięcie z obrotu prawnego od daty, w której zaczęła ona obowiązywać. Zróżnicowanie skutków stwierdzenia nieważności uchwały przez sąd i uchylenia uchwały przez organ jednostki samorządu terytorialnego ma konsekwencje prawne dla oceny bezprzedmiotowości postępowania przed sądem administracyjnym w sprawie ze skargi o stwierdzenie nieważności uchwały. Uchylenie uchwały nie czyni bowiem bezprzedmiotowym postępowania sądowego, w którym sąd administracyjny władny jest wobec aktu prawa miejscowego stwierdzić nieważność aktu, co powoduje, że od samego początku uchwalenia zaskarżony akt nie był zdolny do wywołania skutku prawnego, a zatem do kształtowania uprawnień czy obowiązków. Natomiast uchylenie uchwały przerywa skutek prawny z dniem jej uchylenia (wejścia w życie uchwały uchylającej), pozostawiając w mocy skutki powstałe na podstawie uchylonej uchwały od wejścia jej do obrotu prawnego do dnia jej uchylenia (tak NSA w wyrokach: z dnia 27 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 344/08, SIP Lex nr 434897, z dnia 27 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1046/07, SIP Lex nr 384291, w postanowieniach z dnia 13 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 228/13, SIP Lex nr 1286291, z dnia 12 grudnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2964/13). W związku z tym uchylenie uchwały przez radę gminy nie może być utożsamiane z uwzględnieniem skargi w rozumieniu art. 54 § 3 p.p.s.a. Uchylenie uchwały mające skutek z dniem wejścia w życie uchwały uchylającej nigdy w zakresie czasowego oddziaływania uchwały nie może mieć tak rozległego skutku jak działające od chwili jej podjęcia (ex tunc) stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd. Wskazana wyżej niemożność utożsamiania uchylenia uchwały przez radę gminy z uwzględnieniem skargi w rozumieniu art. 54 § 3 p.p.s.a. nie zamyka drogi przed rozważaniem, czy - gdyby w dniu orzekania przez sąd uchwała była już uchylona - w sprawie nie zachodziłaby jednak bezprzedmiotowość postępowania, o której mowa w art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., wymagająca umorzenia postępowania przed sądem administracyjnym. W sytuacji kiedy uchylenie uchwały przez radę gminy nie czyni samo w sobie bezcelowym postępowania zmierzającego do dokonania kontroli zgodności z prawem zaskarżonej uchwały, to dla stwierdzenia, że w konsekwencji uchylenia uchwały będącej aktem prawa miejscowego bezprzedmiotowe jest postępowanie w sprawie ze skargi na tę uchyloną uchwałę, konieczne byłoby wykazanie, że chociaż formalnie skutki uchylenia uchwały są odmienne od skutków stwierdzenia jej nieważności, to w stanie faktycznym danej sprawy wskutek uchylenia zaskarżonej uchwały osiągnięto w istocie taki efekt prawny, jakby została stwierdzona nieważność uchwały (por. postanowienie NSA z dnia 14 czerwca 2012 r., sygn. akt II FSK 990/12, SIP Lex nr 1415192). W rozpatrywanej sprawie sytuacja taka jednak nie zachodzi, albowiem uchwała obowiązywała przez kilka lat i w oparciu o jej postanowienia nakładano obowiązki publicznoprawne o charakterze pieniężnym. W związku z tym brak było podstawy do przyjęcia, że postępowanie jest bezprzedmiotowe. Z tych względów na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g. Sąd orzekł o stwierdzeniu nieważności uchwały objętej skargą. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 p.p.s.a. w związku z art. 205 § 2 p.p.s.a.