



**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 17 marca 2023 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Szymon Wiślak

Sędzia WSA Marzenna Kosewska

Asesor sądowy WSA Piotr Ławrynowicz (sprawozdawca)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 17 marca 2023 roku

sprawy ze skargi

Prokuratora Okręgowego w Poznaniu

na uchwałę

Rady Miejskiej w Łobżenicy

z dnia 30 listopada 2012 r.

nr XXIV/166/12

w przedmiocie

określenia przystanków komunikacyjnych oraz
warunków korzystania z tych przystanków

stwierdza nieważność § 2 zaskarżonej uchwały



**Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem**

Anna Piotrowska-Żyła

sekretarz sądowy

Wyrok z dnia 17 marca 2023 r.
Postanowienie
sygn. akt III SA/Po 990/22 jest prawomocny(e)
od dnia 4.05.2023 r.

podpis sędziego .

Uzasadnienie

Rada Miejska w Łobzenicy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001r., Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej: u.s.g.) oraz art. 15 ust. 2 oraz art. 16 ust. 4, 6 i 7 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz. U. z 2011r., Nr 5, poz. 13 ze zm., dalej: u.p.t.z.) podjęła uchwałę nr XXIV/166/12 z 30 listopada 2012 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych oraz warunków korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Łobzenica (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2013 r. poz. 1728).

W § 1 uchwały wskazując na załącznik nr 1 udostępniono operatorom transportu zbiorowego i przedsiębiorcom uprawnionym do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób możliwość korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Łobzenica, na zasadach określonych w Regulaminie stanowiącym załącznik nr 2 do uchwały, jednocześnie ustalając, że wykaz przystanków komunikacyjnych stanowi załącznik nr 1 do uchwały. Równocześnie określono, że wzór wniosku o zawarcie umowy cywilno-prawnej na korzystanie z ww. przystanków komunikacyjnych stanowi załącznik nr 3 do uchwały, a wzór umowy cywilno-prawnej stanowi załącznik nr 4 do uchwały. W § 2 uchwały wskazano, że ustala się stawkę za jedno zatrzymanie na przystanku komunikacyjnym w wysokości 0,05 zł. Zgodnie z § 3 uchwały jej wykonanie powierzono Burmistrzowi Łobzenicy, zaś na podstawie § 4 uchwała weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

Pismem z dnia 26 września 2022 r. Prokurator Okręgowy w Poznaniu wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na ww. uchwałę Rady Miejskiej w Łobzenicy w części obejmującej § 2 uchwały. Zaskarżonemu § 2 uchwały Prokurator zarzucił naruszenie art. 16 ust. 4 u.p.t.z. poprzez wprowadzenie w przepisie tym stawek opłat w jednej wysokości dla wszystkich przewoźników za korzystanie z przystanków komunikacyjnych w wysokości 0,05 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym, a więc zastosowanie stawek o dyskryminującym charakterze, wbrew treści art. 16 ust. 4 u.p.t.z., który pozwala na pobieranie opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z

przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad.

Prokurator Okręgowy wniósł o stwierdzenie nieważności § 2 zaskarżonej uchwały.

Skarżący w uzasadnieniu podał, że zgodnie z art. 16 ust. 4 u.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. Dyskryminacja to nierówne traktowanie prawnie nieusprawiedliwione i nieuzasadnione obiektywnymi przyczynami. Zdaniem Prokuratora Rada Miejska w Łobżenicy chcąc spełnić kryterium niedyskryminujących zasad winna zróżnicować stawki opłaty za zatrzymanie się na przystankach, biorąc pod uwagę przede wszystkim wielkość pojazdów, którymi przewoźnicy lub operatorzy (obecnie funkcjonujący i potencjalni) dokonują przewozów, ale także inne kryteria, przykładowo standard poszczególnych przystanków. W § 2 uchwały zastosowano jedną stawkę opłaty. Z treści uchwały, jej uzasadnienia a także protokołu sesji Rady Miejskiej nie sposób stwierdzić, czy Rada przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały (§ 2) kierowała się przesłankami przewidzianymi w u.p.t.z., a więc czy stanowi ona prawidłowy akt wykonawczy do tej ustawy, zgodny z jej celami i uszczegółowiający zawarte w niej regulacje. Argumenty związane z kryterium niedyskryminacji nie były przedmiotem analizy i rozważań radnych głosujących nad zaskarżoną uchwałą. Zdaniem skarżącego z powodu braku powołania się na przesłanki u.p.t.z. stanowiącej podstawę do podjęcia zaskarżonej uchwały, nie jest możliwe przyjęcie, że zaskarżoną uchwałą podjęto zgodnie z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 16 ust. 4 u.p.t.z.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o uwzględnienie skargi, informując, że na najbliższej sesji Rady Miejskiej w Łobżenicy w listopadzie 2022 r. zostanie podjęta uchwała w przedmiotowej sprawie uwzględniająca zarzuty Prokuratora. Podano, że po przeanalizowania zarzutów należało uznać, iż istotnie ustalenie jednej stawki opłaty dla wszystkich przewoźników (małych lub dużych pojazdów) za korzystanie z przystanków komunikacyjnych na terenie gminy może być dyskryminujące.

Pismem z 14 listopada 2022 r. Prokurator, a pismem z 29 listopada 2022 r. Burmistrz Łobżenicy wnieśli o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym. W

związku z powyższym niniejsza sprawa na podstawie art. 119 pkt 2 i art. 121 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329, dalej: P.p.s.a.) została rozpoznana w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym, w składzie trzech sędziów.

W piśmie z 29 listopada 2022 r. Burmistrz Łobzenicy poinformował Sąd o podjęciu w dniu 28 listopada 2022 r. przez Radę Miejską w Łobzenicy uchwały nr XLVIII.424.22 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych oraz warunków i zasad korzystania z przystanków, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Łobzenica.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Skargę jako zasadną należało uwzględnić.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, 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 – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego istniejącego w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności (art. 147 § 1 P.p.s.a.). Jednocześnie w myśl art. 134 § 1 P.p.s.a. Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a. Podstawą do stwierdzenia nieważności takiego aktu powinno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego charakter.

Przedmiotem tak rozumianej kontroli Sądu jest w niniejszej sprawie uchwała Rady Miejskiej w Łobzenicy nr XXIV/166/12 z 30 listopada 2012 r. w sprawie

określenia przystanków komunikacyjnych oraz warunków korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Łobżenica (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2013 r. poz. 1728).

Skargę na przedmiotową uchwałę wywiódł Prokurator Okręgowy w Poznaniu na podstawie art. 50 § 1 P.p.s.a., który to przepis wśród osób uprawnionych do wniesienia skargi wymienia także prokuratora.

Zaskarżona uchwała należy do aktów prawa miejscowego, które to akty – w konsekwencji zaliczenia ich - na mocy art. 87 ust. 2 w zw. z art. 94 Konstytucji RP - do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je uchwały, winny być tworzone wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie.

Rada Miejska w Łobżenicy uchwaliła zaskarżony akt na podstawie upoważnienie ustawowego określonego w art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. Jako podstawę prawną wskazano ten przepis oraz art. 15 ust. 2 i art. 16 ust. 4, 6 i 7 u.p.t.z.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 6 u.p.t.z. organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów. Przepis art. 15 ust. 2 u.p.t.z. stanowi, że określenie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania, o których mowa w ust. 1 pkt 6, następuje w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie zaś z art. 16 ust. 1 u.p.t.z. w transporcie drogowym za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców mogą być pobierane opłaty. Stawki opłat za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców oraz standardy, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 3 lit. a, są ustalane w drodze negocjacji między gminą, na obszarze której jest usytuowany przystanek komunikacyjny lub dworzec, i właścicielem albo zarządzającym przystankiem komunikacyjnym lub dworcem (art. 16 ust. 2 u.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 (art. 16 ust. 3 u.p.t.z.). Jak stanowi art. 16 ust. 4 u.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. Kolejny przepis – art. 16 ust. 5 u.p.t.z. określa zaś, że 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, zgodnie z powołanym art. 16 ust. 4 in fine u.p.t.z., rozważenie 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 do dokonania uprzedniej analizy wskazującej, że zastosowanie – jak w niniejszym przypadku – jednolitej stawki dla wszystkich przewoźników operujących na przystankach, których gmina jest właścicielem lub zarządzającym, będzie uwzględniać niedyskryminujące zasady. Celem ustalenia, czy uchwała odpowiada ratio legis przepisu upoważniającego, pozostaje zbadanie uzasadnienia uchwały oraz materiałów dokumentujących jej przygotowanie i uchwalenie (por. wyrok NSA z dnia 17 lutego 2015 r., sygn. akt II GSK 2489/13, powołane orzeczenia są dostępne pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Tym samym w celu weryfikacji motywów działania organu jednostki samorządu terytorialnego 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. wyrok NSA z dnia 26 października 2016 r., sygn. akt II GSK 1405/16).

Stwierdzić należy, iż ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały) nie definiowała pojęcia „niedyskryminujących zasad”. W uzasadnieniu projektu tejże ustawy wskazano, że „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 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 należyтым stanie, co związane jest z ich sprzątaniem, konserwacją odnawianiem itp."

Dodać należy, iż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przez pojęcie dyskryminację uważa się nierówne traktowanie, prawnie nieusprawiedliwione i nieuzasadnione obiektywnymi przyczynami (por. wyrok TK z dnia 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK 1988, poz. 1, wyrok TK z dnia 13 września 1990 r., sygn. akt U 4/90, OTK 1990, poz. 10, wyrok TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12). Odnosząc powyższe uwagi do regulacji z zakresu publicznego transportu zbiorowego w pełni należy zaakceptować pogląd, według którego niedyskryminujące zasady przy ustalaniu stawek opłat dla wszystkich operatorów i przewoźników muszą uwzględniać zapewnienie traktowania wszystkich przewoźników w sposób równorzędny, by nie doprowadzić do wyeliminowania lub ograniczenia konkurencji wśród przewoźników wykonujących usługi przewozu publicznego.

Przy ustalaniu wysokości opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych (lub dworca) należy uwzględnić m.in. takie kwestie jak standard poszczególnych przystanków oraz wielkość taboru, jakim jest wykonywany przewóz. Wysokość kosztów ponoszonych przez gminę na utrzymanie przystanków zależy m.in. od wielkości pojazdów, jakie zatrzymują się na tych przystankach. Tym samym im większa pojemność pojazdu, tym – co do zasady - większa liczba przewożonych pasażerów jednocześnie korzystających z tych przystanków, ale także tym większy

ciężar pojazdu, a zarazem stosunkowo większy nacisk na nawierzchnię zatoki przystankowej, tym w konsekwencji wyższe mogą być szkody tym spowodowane.

W ocenie Sądu ustalenie przez Radę Miejską w Łobzenicy w § 2 zaskarżonej uchwały stałej stawki opłaty za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców, których właścicielem albo zarządzającym jest Gmina Łobzenica w wysokości 0,05 zł za nie uwzględnia ustawowej przesłanki uwzględnienia niedyskryminujących zasad. Skoro wielkość kosztów utrzymania przystanku, z którego korzystają przewoźnicy, jest zasadniczo uzależniona od wielkości pojazdów, które się na nim zatrzymują, to wysokość opłaty powinna zostać ustalona w wysokości proporcjonalnej do wielkości pojazdów, które na danym przystanku się zatrzymują. Oczywistym jest, że przewoźnik realizujący połączenia na regularnych liniach posługując się dużymi autobusami generuje zdecydowanie wyższe koszty aniżeli przewoźnik, który wykonuje takie przewozy pojazdami mogącymi przewieźć jednorazowo kilka bądź kilkanaście osób. W konsekwencji ustalenie jednej stałej opłaty dla wszystkich przewoźników może pozostawać krzywdzące dla tych, którzy wykonują swoje przewozy stosunkowo niewielkimi pojazdami, albowiem treść § 2 zaskarżonej uchwały oznacza dla nich konieczność partycypowania w kosztach utrzymania przystanków w identycznym stopniu, jak przewoźnik realizujący przewozy dużymi pojazdami, pomimo okoliczności, iż to właśnie ci ostatni w zdecydowanie większym stopniu przyczyniają się do generowania kosztów związanych z utrzymaniem przystanków autobusowych.

Nadmienić trzeba, że 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. To uzasadnienie uchwały pozwala wykluczyć arbitralność organu, a zarazem umożliwia poznanie motywów, jakie stoją za przyjęciem określonych rozwiązań. Lakoniczne uzasadnienie zaskarżonej uchwały, sprowadzające się do konstatacji o konieczności podjęcia uchwały w omawianym przedmiocie ze względu na wprowadzone zmiany legislacyjne, a tym samym brak uzasadnienia w zakresie uwzględnienia niedyskryminujących zasad ustalania stawek opłat za korzystanie z przystanków, uniemożliwia poznanie motywów, jakimi kierowała się Rada Miejska w Łobzenicy, ustalając dla wszystkich przewoźników jednakową wysokość stawki opłaty przystankowej tj., w kwocie 0,05 zł. W rezultacie brak uzasadnienia uchwały w

powyższym zakresie wywołuje skutek, który w konkretnej sytuacji może uzasadniać stwierdzenie nieważności zaskarżonego § 2 uchwały, jeżeli nie jest możliwe ustalenie w inny sposób motywów jej podjęcia w tym zakresie.

Analiza przedstawionych przez Burmistrza Łobzenicy dokumentów (zaskarżonej uchwały wraz z uzasadnieniem, wykazem przystanków komunikacyjnych – zał. nr 1 do uchwały, Regulaminem korzystania z przystanków – zał. nr 2 do uchwały, wzorem wniosku o zawarcie umowy cywilno-prawnej na korzystanie z przystanków – zał. nr 3 do uchwały, wzorem umowy cywilno-prawnej – zał. nr 4 do uchwały, jak i protokołem XXIV/12 z sesji Rady Miejskiej w Łobzenicy z 30.11.2012 r.) nie pozwala przyjąć, by przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały kierowano się kryterium uwzględnienia niedyskryminujących zasad. Powyższe przyznał sam organ w odpowiedzi na skargę, wnosząc o jej uwzględnienie.

W ocenie Sądu powody uchwalenia stawki opłaty w takiej, a nie innej jej wysokości, powinny znaleźć odzwierciedlenie w jednoznacznym stanowisku Rady Miejskiej, czego w rozpatrywanej sprawie zabrakło. W rezultacie rację ma Prokurator, że za niezgodny z prawem uznać należy wydany na podstawie art. 16 ust. 4 u.p.t.z. § 2 zaskarżonej uchwały. Z załączonego protokołu z sesji Rady Miejskiej w Łobzenicy z 30 listopada 2012 r. wynika, że podejmując zaskarżoną uchwałę nie powołano się na żadne argumenty związane z kryterium niedyskryminacji, które byłyby analizowane i rozważane przez radnych głosujących nad zaskarżoną uchwałą (s. 15 protokołu, k. 47 akt sądowych). Należało zatem uznać, że z powodu braku powołania się na przesłanki ustawy stanowiącej podstawę do podjęcia zaskarżonej uchwały, nie jest możliwe przyjęcie, że przedmiotową uchwałę w zaskarżonej części (§ 2) podjęto zgodnie z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 16 ust. 4 u.p.t.z.

Z powyższych względów Sąd na podstawie art. 147 P.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku.

Zważywszy na wniosek organu o nieobciążanie go kosztami postępowania Sąd wyjaśnia, że stosownie do przepisu art. 239 § 1 pkt 2 P.p.s.a. Prokurator wnoszący skargę nie miał obowiązku uiszczenia kosztów sądowych, a nadto w sprawie nie wystąpiły jakiekolwiek inne niezbędne koszty postępowania w rozumieniu art. 205 § 1 P.p.s.a., do uiszczenia których Sąd powinien był zobowiązać organ.



**Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem**

Anna Piotrowska-Żyła

sekretarz sądowy