

### III SA/Kr 1283/15 - Wyrok WSA w Krakowie

Data orzeczenia	2015-12-03	<i>orzeczenie nieprawomocne</i>
Data wpływu	2015-09-18	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie	
Sędziowie	Dorota Dąbek	/przewodniczący/ Jakubiec
	Halina Wojciech Jakimowicz /sprawozdawca/ 602	ceny
Symbol z opisem	6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	
Hasła tematyczne	Samorząd terytorialny	
Skarżony organ	Rada Miasta	
Treść wyniku	stwierdzono nieważność zaskarżonej uchwały <a href="#">Dz.U. 2011 nr 5 poz 13</a> Art. 16 ust. 4 i 5 Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym <a href="#">Dz.U. 2012 poz 270</a> Art. 147 par. 1 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity.	
Powołane przepisy		

#### Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w składzie następującym: Przewodniczący WSA Dorota Dąbek Sędziowie WSA Wojciech Jakimowicz (spr.) WSA Halina Jakubiec Protokolant starszy referent Renata Nowak po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 3 grudnia 2015 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w B. na uchwałę Rady Miasta B. z dnia 31 marca 2011r. nr [ ] w przedmiocie ustalenia stawki opłaty za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem albo zarządzającym jest Gmina Miasta B. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości

#### Uzasadnienie

Rada Miasta B podjęła w dniu 31 marca 2011 r. uchwałę Nr [...] w sprawie ustalenia stawki opłaty za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem albo zarządzającym jest Gmina Miasta B.

W § 1 ust. 1 uchwały ustalono stawkę opłaty za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem albo zarządzającym jest Gmina Miasta B w wysokości 0,05 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym.

Pismem z dnia 14 sierpnia 2015 r. Prokurator Prokuratury Rejonowej w B wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie skargę na uchwałę Rady Miasta B z dnia 31 marca 2011 r. Nr [...] w sprawie ustalenia stawki opłaty za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem albo zarządzającym jest Gmina Miasta B.

Zakwestionowanej uchwale zarzucił obrazę przepisów prawa materialnego, tj. art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, przez nałożenie

jednolitej stawki w wysokości 0,05 zł za jedno zatrzymanie na każdym przystanku komunikacyjnym do wszystkich operatorów i przewoźników, co powoduje, iż wprowadzone stawki mają dyskryminujący charakter, nie uwzględniają bowiem m.in. wielkości taboru i wielkości pojazdów używanych przez przewoźników, natężenia ruchu i obłożenia na danych przystankach, co związane jest z ich położeniem i kosztami ponoszonymi na utrzymanie danego przystanku.

Stawiając powyższy zarzut Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że w dniu 18 maja 2015 r. do Prokuratury wpłynęło pismo Przedsiębiorstwa A sp. z o.o. w Ł., zatytułowane jako wniosek o uchylenie uchwały nr [...] Rady Miasta B z dnia 28 marca 2013 r. oraz uchwały Nr [...] Rady Miasta B z dnia 31 marca 2011 r., jako niezgodnych z prawem. Zdaniem składającego pismo opłata za korzystanie z przystanków powinna być bowiem zróżnicowana.

W toku podjętych czynności ustalono, że uchwałą Nr [...] Rady Miasta B z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie ustalenia stawki opłaty za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem albo zarządzającym jest Gmina Miasta B, stanowiącą akt prawa miejscowego, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1391 z późn.zm.) oraz art. 16 ust. 1 ust. 4 i ust. 6 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011 r., Nr 5 poz. 123), Rada Miasta B ustaliła stawkę opłaty za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem albo zarządzającym jest Gmina Miasta B w wysokości 0,05 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym.

Do uchwały nie sporządzono uzasadnienia. Nie uzasadniano również na sesji Rady Nr [...], podczas której przyjęto zakwestionowaną uchwałę, dlaczego przyjęta ma być jednolita stawka opłaty.

Wykaz przystanków, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Miasta B został zawarty w załączniku do uchwały nr [...] Rady Miasta B z dnia 28 marca 2013 r.

Podstawę podjęcia zaskarżonej uchwały stanowił art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. W myśl tego przepisu za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców, których właścicielem albo zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, mogą być pobierane opłaty. Stawka jest ustalana w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad. W myśl art. 16 ust. 5 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym stawka opłaty, o której mowa w ust. 4, nie może być wyższa niż: 0,05 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym.

W ocenie Prokuratora z powyższych przepisów wynika, że Rada Miasta w zaskarżonej uchwale określiła jednolitą stawkę za jedno zatrzymanie przewoźnika na przystanku komunikacyjnym, w maksymalnej górnej granicy. W ocenie skarżącego może to naruszać nałożony w art. 16 ust. 4 obowiązek uwzględnienia niedyskryminujących zasad, przy ustalaniu stawki opłaty za jedno zatrzymanie.

Wskazano, że ustawa nie wyjaśnia, co należy rozumieć przez pojęcie "niedyskryminujące

zasady". W uzasadnieniu projektu ustawy o publicznym transporcie drogowym podnoszono, że opłata winna uwzględniać takie kwestie jak jednakowa wysokość stawki opłaty, standard poszczególnych przystanków komunikacyjnych lub dworców, czy wielkość taboru, jakim wykonywany jest przewóz.

Jeżeli chodzi o standard przystanków, odnosić należy to do jego infrastruktury, a zatem mieć należy na uwadze, czy istnieje tam wiata, kiosk, ławki, jakie jest utwardzenie podjazdu dla pojazdów, czy wielkość przystanku. Przez wielkość taboru, jakim jest wykonywany przewóz należy rozumieć ogół środków transportu, jakimi dysponuje przewoźnika. Chodzi bowiem o to, aby wszyscy przewoźnicy korzystający z przystanków partycypowali w kosztach związanych z ich utrzymaniem. Na koszty utrzymania przystanków wpływa również wielkość pojazdów, które się na nim zatrzymują. Im większa pojemność pojazdu, tym większa liczba pasażerów zabieranych przez przewoźnika, tym samym większe szkody może powodować taki pojazd np. na podejździe przystanku, który może być wykonany przykładowo z różnych materiałów, np. z asfaltu czy to z kostki.

Podniesiono również, że na koszty utrzymania przystanku ma też wpływ częstotliwość jego użytkowania. Im większa liczba pasażerów, tym większe jest ryzyko zniszczenia ławek, namalowania graffiti na przystanku, oznacza to również więcej śmieci na przystanku, na takim przystanku również zatrzymuje się więcej przewoźników, skoro na tych właśnie przystankach położonych przy atrakcyjnych, uczęszczanych ciągach komunikacyjnych, jest najwięcej pasażerów. W związku z tym nie może być również uiszczana taka sama opłata przez przewoźnika wykonującego przewóz większym pojazdem, zabierającym więcej osób, aniżeli ten wykonujący taki sam przewóz mniejszymi pojazdami. Obaj przewoźnicy w równym stopniu partycypowaliby w ponoszeniu kosztów utrzymania przystanków, mimo że przewoźnik wykonujący przewóz większym pojazdem powoduje większe koszty utrzymania przystanku od przewoźnika wykonującego przewóz mniejszymi pojazdami.

Mając to na uwadze, w ocenie skarżącego ustalenie stałej opłaty w maksymalnej wysokości do wszystkich przewoźników nie spełnia ustawowej przesłanki jej określenia z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad. Stawka winna być zróżnicowana z uwzględnieniem wskazanych powyżej przykładowo kryteriów. Nadmieniono, że stanowisko prezentowane przez skarżącego zgodne jest z rozstrzygnięciem WSA w Łodzi z dnia 2 października 2013 r., sygn. akt: III SA/Łd 736/13, czy NSA z dnia 17 lutego 2015 r., sygn. akt: II GSK 2489/13.

Podniesiono również, że w ocenie skarżącego zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, gdyż jako akt normatywny zawierający przepisy powszechnie obowiązujące na określonej części terytorium państwa, wydana została przez organ samorządu terytorialnego na podstawie delegacji ustawowej - ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Przy tym kierowana jest de facto do nieograniczonej liczby osób, które po spełnieniu ustawowych warunków mogą pełnić rolę przewoźnika.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta B wniósł o jej oddalenie oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych na podstawie art. 200 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Burmistrz podał, że w jego ocenie, zaskarżona uchwała nie narusza prawa, a dokonana przez skarżącego błędna wykładnia art. 16 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym prowadzi do nieuzasadnionego rozszerzenia na zaskarżoną uchwałę przesłanek materialnoprawnych przewidzianych w tym przepisie, dotyczących ustalania maksymalnej stawki opłaty za jedno

zatrzymanie na przystanku komunikacyjnym z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad dotyczących równorzędnego traktowania operatorów i przewoźników.

W okolicznościach przedmiotowej sprawy ustalenie przez organ gminy maksymalnej stawki opłat za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym jest prawnie usprawiedliwione i uzasadnione obiektywnymi przyczynami, nie oznacza naruszenia zasad niedyskryminacji, a więc równorzędnego traktowania wszystkich przewoźników.

Organ podniósł, że w uzasadnieniu do projektu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym wskazano, iż "stawki opłat powinny być ustalane z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad dla wszystkich operatorów i przewoźników wykonujących publiczny transport zbiorowy. W szczególności odnosi się to do takich kwestii jak np. jednakowa wysokość stawki opłat, uwzględnienie standardu poszczególnych przystanków komunikacyjnych lub dworców czy też uwzględnienie wielkości taboru, jakim wykonywany jest przewóz." Choć z przytoczonego wyżej uzasadnienia do projektu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym wynika, że przy ustalaniu wysokości opłaty za korzystanie z przystanków za jedno zatrzymanie należałoby uwzględniać wskazane wyżej kwestie, to nie oznacza to, że przy ustaleniu wysokości tych stawek rada nie może kierować się innymi kryteriami odmiennymi od tych określonych w uzasadnieniu bądź też tylko niektórymi z nich. Zabieg taki wydaje się oczywisty ze względu na znaczną różnorodność panującą na rynku usług przewozowych w różnych gminach. Nie można zatem wykluczyć i takiej sytuacji, wskutek której w wyniku uprzedniej analizy rada stwierdzi, że specyfika lokalna w pełni uzasadnia zastosowanie jednej stawki (zob.: wyrok NSA z 17 lutego 2015 r., I GSK 2489/13).

W okolicznościach niniejszej sprawy stawki opłat za korzystanie z przystanków ustalane były z uwzględnieniem specyfiki lokalnej, w tym wielkości taboru wykorzystywanego przez przewoźników do przewozu ludzi na terenie miasta. W przeddzień podjęcia uchwały obsługę poszczególnych linii regularnych wykonywały jedynie pojazdy nabierające maksymalnie do 40 osób. Z przystanków usytuowanych na terenie miasta korzystały też tzw. "busy", zabierające co najwyżej kilkunastu pasażerów. Pojazdy te stanowiły zatem jednolitą kategorię środków transportu pasażerskiego określanych jako "MINI". Na przystankach tych nie zatrzymywały się autobusy kursujące na liniach międzymiastowych o pojemności przekraczającej 40 osób. Tylko wówczas, gdyby tak było, konieczne byłoby rozważenie wprowadzenia zróżnicowanych stawek opłat za korzystanie z przystanków przyjmując, iż "im większa pojemność pojazdu, tym większa liczba przewożonych pasażerów, a więc więcej osób wsiadających i wysiadających z pojazdu. Z kolei im więcej osób na przystanku, to tym większe nasilenie jego zanieczyszczenia, a także potencjalnie większe możliwości jego zniszczenia (np. rysowania lub malowania wiat czy też le formy zniszczenia). Duży i ciężki autobus powoduje także większe niszczenie nawierzchni przystanku niż pojazd zabierający tylko kilka czy kilkanaście osób. Jest rzeczą powszechnie znaną, iż zatrzymanie ciężkiego autobusu na przystanku, zwłaszcza w upalne dni, deformuje nawierzchnię poprzez powstanie kolein. Deformacja taka jest o wiele większa niż spowodowana przez pojazd zabierający jedynie kilkanaście osób. Można zatem uznać, 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." (vide: wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 lipca 2015 r., sygn. akt: III SA/Kr 1599/14). Rezygnacja z korzystania z przystanków miejskich przez przewoźników obsługujących linie międzymiastowe, a korzystających z autobusów o dużej pojemności wynikała zapewne z faktu wprowadzenia przez Burmistrza Miasta B, w poprzednim stanie prawnym, wysokiej stawki opłaty za przejście ciężącego na przewoźnikach obowiązku

utrzymywania czystości i porządku na wykorzystywanych przez nich przystankach zlokalizowanych na terenie Gminy Miasta B (vide: zarządzenie Nr [...] Burmistrza Miasta B z dnia 26 listopada 2009 r.).

Organ podniósł, że dochód z opłat, o których mowa powyżej, przeznaczany był na utrzymanie przystanków komunikacyjnych, których właścicielem jest Gmina Miasta B, a także na realizację nowych, niezbędnych z punktu widzenia nowej regulacji prawnej, zadań własnych gminy, wskazanych w art. 16 przywołanej wyżej ustawy, polegających na budowie, przebudowie i remoncie przystanków komunikacyjnych, których właścicielem jest gmina oraz wiat przystankowych lub innych budynków służących pasażerom, posadowionych na miejscu przeznaczonym do wsiadania i wysiadania pasażerów lub przylegających do tego miejsca, usytuowanego przy drogach publicznych bez względu na kategorię tych dróg.

W ocenie organu trudno było odnieść się do ogólnikowych zarzutów skarżącego dotyczących braku zróżnicowania opłat w zależności od wielkości pojazdów. Sam ustawodawca założył jedynie możliwość ewentualnego różnicowania stawki w zależności np. od wielkości taboru, nie zaś od wielkości pojazdu. Organ pobierający opłaty nie posiada w chwili obecnej wiedzy na temat pojazdów przewoźnika, których pojemność miałyby przekraczać 40 osób. Uzyskanie tej wiedzy wymagałoby od organu pobierającego opłaty przystanki dogłębnej weryfikacji, jakie pojazdy dany przewoźnik posiada, jakim pojazdem wykonywany jest dany kurs. Koszty związane z tym zadaniem przewyższyłyby wpływy za korzystanie z przystanków nawet przy stawce 0,05 zł. Brak rzetelności ze strony przewoźników przy przekazywaniu informacji m.in. na temat aktualnych rozkładów jazdy, które są podstawą do obliczania opłaty za korzystanie z przystanków, uniemożliwiłaby prawidłowe wyliczenie tej opłaty.

Na marginesie wskazano, że do uchwały Nr [...] Rady Miasta B z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie ustalenia stawki opłaty za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem albo zarządzającym jest Gmina Miasta B sporządzono uzasadnienie (w aktach sprawy). W jego treści wskazano, że "wysokość opłaty określona została przy uwzględnieniu zasady niedyskryminacji i mieści się w zakresie wyznaczonym ustawą o publicznym transporcie zbiorowym." Niedyskryminujące zasady, na które powołuje się organ w uzasadnieniu do uchwały stwarzają jednolite, obiektywne i przejrzyste zasady traktowania wszystkich operatorów i przewoźników. To ewentualne różnicowanie stawek opłaty, przy jednolitym taborze wykorzystywanym przez poszczególnych przewoźników, mogłoby stanowić podstawę do zarzutu dyskryminacji tych przewoźników którzy zobligowani byliby do ponoszenia wyższej opłaty. Ponadto przyjęta przez organ jednolita stawka opłat stwarza dla Gminy Miasta B odpowiednią możliwość w zakresie kontroli systemu transportowego oraz wdrażania polityki transportowej dotyczącej komunikacji zbiorowej. W niniejszej sprawie stawki te były ustalane przy uwzględnieniu interesów całej zbiorowości lokalnej korzystającej z transportu zbiorowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył, co następuje:

Podstawowa zasada polskiego sądownictwa administracyjnego została określona w art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j.: Dz.U. z 2014 r., poz. 1647), zgodnie z którym sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę legalności działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Zasada, że sądy administracyjne dokonują kontroli działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie, została również wyartykułowana w art. 3 § 1

ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz.U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.). Z istoty kontroli wynika, że zasadność zaskarżonego aktu podlega ocenie przy uwzględnieniu stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dacie podejmowania tego rozstrzygnięcia.

Skarga została złożona przez Prokuratora, co oznacza, że nie musiała być poprzedzona wyczerpaniem środków zaskarżenia (art. 52 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), jej wniesienie nie było też ograniczone żadnym terminem, gdyż skarga dotyczy aktu prawa miejscowego (art. 53 § 3 cyt. ustawy).

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego 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. Jedną z podstawowych zasad jest zasada prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych i zasada ustawowej delegacji do stanowienia przepisów prawa miejscowego (zob.: D. Dąbek, "Prawo miejscowe samorządu terytorialnego", Bydgoszcz-Kraków 2003, s. 58). Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego.

Do cech aktów prawa miejscowego zalicza się:

1) oznaczenie adresata norm prawnych zawartych w takich aktach, pozostającego poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców). Akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego lub tylko przebywające na terenie jej działania;

2) terytorialny zasięg aktu prawa miejscowego. Obowiązują one tylko na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z reguły ich zasięg pokrywa się z obszarem danej jednostki samorządu terytorialnego ale mogą być jednak także stanowione dla mniejszych terenów;

3) normatywny charakter. Zawierają one wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się: mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia. Akty o charakterze jedynie opisowym, ocennym czy też wyrażające jedynie postulaty - nie są aktami prawa miejscowego;

4) generalny i abstrakcyjny charakter norm prawnych zawartych w takich aktach. Charakter generalny mają te normy, które definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą być powtarzalne, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie.

Zaskarżona uchwała w sprawie ustalenia stawki opłaty za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem albo zarządzającym jest Gmina B podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 16 ust. 4 i 5

ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13) ma wskazane wyżej cechy pozwalające na zaliczenie jej do aktów prawa miejscowego, a tym samym z pewnością jest uchwałą z zakresu administracji publicznej. Adresatami tej uchwały są wszyscy operatorzy i przewoźnicy korzystający z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem albo zarządzającym jest Gmina B i uchwała ta nakazuje im określone zachowanie, tj. zastosowanie się do warunków i zasad określonych w uchwale. Adresaci uchwały określeni zostali generalnie, a nie imiennie. Uchwała dotyczy sytuacji powtarzalnych, a nie jednorazowych. Zaskarżona uchwała ma zatem charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny.

W dalszej kolejności określenia wymaga przedmiot zaskarżenia w niniejszej sprawie. Ustalenie przedmiotu zaskarżenia ma istotne znaczenie, gdyż jak zasadnie podkreśla się w orzecznictwie "w postępowaniu sadowoadministracyjnym wprawdzie obowiązuje zasada niezwiązania sądu granicami skargi, jednakże nie oznacza ona, że sąd nie jest związany granicami przedmiotu zaskarżenia, którym jest konkretny akt lub czynność, kwestionowana przez uprawniony podmiot" (uchwała NSA z dnia 3 lutego 1997 r., OPS 12/96, ONSA 1997, nr 3, poz. 104).

Z treści skargi sprecyzowanej przez Prokuratora na rozprawie w dniu 3 grudnia 2015 r. wynika, że skarżący zaskarżył przedmiotową uchwałę w całości.

Będący podstawą zaskarżonej uchwały art. 16 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13) 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 z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym nie wyjaśniono co należy rozumieć przez pojęcie "niedyskryminujące zasady". 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. wyrok NSA z dnia 17 lutego 2015 r., II GSK 2489/13).

W uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. (druk sejmowy nr 2916) podniesiono: "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 należyтым 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 orzecznictwie zaprezentowano trafne 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 odnośnie do taboru, jakim jest wykonywany przewóz, to przez pojęcie taboru należy rozumieć ogół środków transportowych jakim dysponuje przewoźnik. Dla oceny tego czynnika jako wpływającego na wysokość opłaty istotne jest przeznaczenie opłaty. Opłata 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).

Nie ulega zatem wątpliwości, że na wielkość kosztów utrzymania przystanków istotny wpływ ma wielkość pojazdów, które się na nim zatrzymują. 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 pasażerów, a więc więcej osób wsiadających i wysiadających z pojazdu. Z kolei im więcej osób na przystanku, to tym większe nasilenie jego zanieczyszczenia 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 rzeczą powszechnie znaną, iż zatrzymanie ciężkiego autobusu na przystanku, zwłaszcza w upalne dni, deformuje nawierzchnię poprzez powstanie kolein. Deformacja taka jest o wiele większa niż spowodowana przez pojazd zabierający jedynie kilkanaście osób. Można zatem uznać, 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 Miasta B w wysokości 5 groszy za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym. Jest to opłata stała i określono ją w maksymalnej ustawowo wysokości. Opłaty tej nie zróżnicowano we względu na standard poszczególnych przystanków bądź wielkość pojazdu, jakimi są wykonywane przewozy. W związku z tym rozważenia wymaga kwestia, czy ustalenie stałej opłaty i to w ustawowo maksymalnej wysokości spełnia wymóg uwzględnienia niedyskryminujących zasad.

Przed wszystkim należy podnieść, że motywów, jakimi kierowała się Rada Gminy B przy podejmowaniu uchwały oraz uwzględnionego przez organ stanu faktycznego i argumentów przemawiających za przyjęciem stawki opłaty w wysokości 5 groszy za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym nie można ustalić na podstawie uzasadnienia zaskarżonej uchwały. W uzasadnieniu tym poza odnotowaniem wejścia w życie ustawy o publicznym transporcie drogowym, jako aktu zawierającego podstawy normatywne do podjęcia zaskarżonej uchwały stwierdzono, że "W uchwale celowo nie poruszono kwestii dworców, albowiem takowych na terenie Gminy Miasta B nie ma. Wysokość opłaty określona została przy uwzględnieniu zasady niedyskryminacji i mieści się w zakresie wyznaczonym ustawą o publicznym transporcie zbiorowym. W tym miejscu wspomnieć należy, iż opłata z tytułu korzystania z przystanków, stanowi dochód jednostki samorządu terytorialnego i winna być przeznaczona w całości na utrzymanie przystanków komunikacyjnych". Stwierdzenie o tym, że "wysokość opłaty określona została przy uwzględnieniu zasady niedyskryminacji i mieści się w zakresie wyznaczonym ustawą o publicznym transporcie zbiorowym" nie zostało w jakikolwiek sposób rozwinięte przez co powyższe stwierdzenie ma charakter arbitralny.

Uzasadnienie tak lakoniczne, że w istocie nie spełniające swojej roli, wywołuje skutki równoznaczne z jego brakiem, które w konkretnej sytuacji mogą uzasadniać stwierdzenie nieważności uchwały, jeżeli nie jest możliwe ustalenie w inny sposób motywów jej podjęcia.

Zwłaszcza dla oceny motywów działania organu nie może być wystarczająca sama treść uchwały, z której nie wynikają racje, jakimi kierował się organ podejmujący rozstrzygnięcie skierowane do adresatów stojących na zewnątrz administracji i dotyczące ich sytuacji prawnej.

W związku z lakonicznym charakterem uzasadnienia zaskarżonej uchwały Sąd przeanalizował przesłaną przez Burmistrza Miasta B dokumentację poprzedzającą podjęcie zaskarżonej uchwały. Z nadesłanych przez organ dokumentów nie wynika, aby przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały kierowano się kryterium uwzględnienia niedyskryminujących zasad. Analiza protokołu nr [...] sesji Rady Gminy B z dnia 31 marca 2011 r. wykazuje, że przed podjęciem zaskarżonej uchwały nie tylko nie rozważano treści projektu uchwały z punktu widzenia uwzględnienia niedyskryminujących zasad, lecz w ogóle nie podjęto jakiegokolwiek dyskusji na temat proponowanego rozwiązania. Również protokoły z posiedzeń: Komisji Rewizyjnej Rady Miasta B z dnia 29 marca 2011 r., Komisji Prawa i Spraw Obywatelskich Rady Miasta B z dnia 29 marca 2011 r., Komisji Rozwoju Gospodarczego, Budżetu i Finansów Rady Miasta B z dnia 28 marca 2011 r., Komisji Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Rady Miasta B z dnia 24 marca 2011 r. wskazują, że przed podjęciem opinii co do treści projektowanej uchwały nie dyskutowano nad jej unormowaniem w kontekście uwzględnienia niedyskryminujących zasad. Tymczasem, jak zasadnie podkreśla się w orzecznictwie "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 działania tych organów. 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. 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 za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym. Argumentacja ta koncentruje się na odwołaniu do lokalnej specyfiki, w tym wielkości taboru wykorzystywanego przez przewoźników do przewozu ludzi na terenie miasta przed podjęciem zaskarżonej uchwały. Pomijając nawet to, że powszechnie obowiązujący charakter zaskarżonej uchwały jako aktu prawa miejscowego wywołujący skutki na przyszłość nie uzasadnia poprzestawania wyłącznie na istniejącym stanie faktycznym jako podstawie kreowania norm prawnych ogólnych i abstrakcyjnych, stwierdzić należy, że również wzięty pod uwagę stan faktyczny obejmował pojazdy o różnych gabarytach, tj. pojazdy nabierające maksymalnie do 40 osób, jak i tzw. "busy", zabierające co najwyżej kilkunastu pasażerów, a mimo to nie wyjaśniono 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 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. 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 samochodami zabierającymi

kilku lub kilkunastu pasażerów. Oznaczałoby to bowiem, że obaj przewoźnicy w równym stopniu partycypowaliby w ponoszeniu kosztów utrzymania przystanków mimo, że przewoźnik wykonujący przewozy "dużymi" pojazdami powoduje znacznie większe koszty utrzymania przystanku od przewoźnika realizującego przewozy małymi busami. Byłoby to dyskryminujące dla tych ostatnich przewoźników. Przewoźnik wykonując przewozy małymi pojazdami musiałby bowiem uczestniczyć w kosztach utrzymania przystanku także w tej części kosztów, które niejako spowodowane byłyby przez "dużych" przewoźników. W ocenie Sądu 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 takim samym stopniu jak przewoźnicy realizujący przewozy "dużymi" pojazdami mimo, że ci ostatni przewoźnicy w większym stopniu przyczyniają się powstania tych kosztów (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 października 2013 r., III SA/Łd 736/13).

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 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, 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 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 powstaniu tych kosztów jest znacznie mniejszy.

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 podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Gminy w B 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 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 uwzględniać musi 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 Gminy w B aktu prawa miejscowego, jakim jest zaskarżona uchwała 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 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi 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.