

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu
61-815 Poznań, ul. Ratajczaka 10/12
WYDZIAŁ III
tel. (61) 85-66-732 lub 85-66-865

Dnia 20 stycznia 2022 r.
Sygn. akt III SA/Po 1156/21

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Rada Miejska w Śremie
Plac 20 Października 1
63-100 Śrem

DOREČZENIE ODPIsu WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 18 stycznia 2022 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza Pani/Panu – jako stronie/~~pełnomocnikowi~~ odpis wyroku z dnia 4 stycznia 2022 r. wraz z uzasadnieniem.

St. sekretarz sądowy
Karolina Walkowiak



POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej SA (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą

podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej.

3. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru. Złożenie tego wniosku wpływa na rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 177 § 3 – 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.)¹.
4. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 3 są udostępniane w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, urzędach gmin, a także w Internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl>.
5. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić Sąd o każdej zmianie swojego zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest Sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)

¹ „Art. 177. § 1. Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.

§ 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika.

§ 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wnieśli środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie.”



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 stycznia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Szymon Widlak (spr.)
Sędzia WSA Małgorzata Górecka
Asesor WSA Piotr Ławrynowicz

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 4 stycznia 2022 roku
sprawy ze skargi Prokuratora Regionalnego w Poznaniu
na uchwałę Rady Miejskiej w Śremie
z dnia 27 października 2011 r. nr 141/XV/11
w przedmiocie ustalenia stawki opłaty za korzystanie
z przystanków komunikacyjnych

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.



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

Karolina Walkowiak
st. sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Śremie wydała 27 października 2011 r. uchwałę nr 141/XV/11, w sprawie ustalenia stawki opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych na terenie gminy Śrem. W podstawie prawnej uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej: „u.s.g.”) oraz art. 16 ust. 4 i ust. 5 pkt 1 ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13, dalej: „u.p.t.z.”). Stosownie do § 1 uchwały ustalono stawkę opłaty w wysokości 0,05 zł za jedno zatrzymanie środka transportu operatora lub przewoźnika na przystanku komunikacyjnym, którego właścicielem albo zarządzającym jest gmina Śrem.

W skardze do tut. Sądu, zaskarżając powyższą uchwałę w całości i wnosząc o stwierdzenie jej nieważności, Prokurator Regionalny w Poznaniu zarzucił istotne naruszenie prawa, to jest art. 16 u.p.t.z., poprzez niewłaściwe zastosowanie i wprowadzenie stawek w postaci jednej stawki opłat dla wszystkich przewoźników za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, 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. Jednocześnie Prokurator wniósł o rozpoznanie skargi w trybie uproszczonym.

W uzasadnieniu skargi Prokurator podniósł, że obowiązkiem gminy jest wykazanie, że podjęła uchwałę z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad, co przede wszystkim powinno wynikać z jej uzasadnienia, ewentualnie innych dokumentów powstałych w trakcie procesu uchwałodawczego. Lakoniczna treść uzasadnienia uchwały nie wyjaśnia natomiast ani nawet nie przedstawia motywów, jakimi kierowała się Rada przy podejmowaniu uchwały o przyjęciu jednolitej stawki opłaty. Treść zaskarżonej uchwały (ani jej uzasadnienia) nie pozwala na weryfikację przesłanek, którymi kierowała się Rada uchwalając jednakową stawkę opłaty. Kwestii tej nie rozstrzyga również protokół nr XV/2011 z XV Sesji Rady Miejskiej w Śremie z 27 października 2011 r., na której procedowano projekt przedmiotowej uchwały. W protokole wskazano, że: „dyskusji nie było”. Także z protokołu nr 10/2011 posiedzenia Komisji Budżetowej Rady Miejskiej w Śremie z 25 października 2011 r.,

na które pozytywnie zaopiniowano projekt uchwały, wynika, że dyskusji nie prowadzono. Natomiast podczas posiedzenia Komisji Komunalnej i Rozwoju Rady Miejskiej w Śremie odbytego 20 października 2011 r. dyskusja ograniczała się wyłącznie do kwestii, czy wprowadzenie opłaty za korzystanie z przystanków nie skłoni przewoźników do ustalenia wyższej stawki za przewóz komunikacją miejską. Naczelnik PRK wyjaśnił, że przewoźnik tej opłaty nie może uwzględnić zgodnie z zawartą umową, Wspomniał, że opłata dotyczy nie tylko komunikacji miejskiej, ale wszystkich przewoźników korzystających z przystanków.

W ocenie skarżącego Rada Miejska w Śremie arbitralnie przyjęła maksymalną stawkę opłaty określoną w ustawie bez analizy jej niedyskryminującego charakteru. W sytuacji, gdy wielkość kosztów utrzymania przystanku jest uzależniona m.in. od wielkości pojazdów, które się na nim zatrzymują opłata powinna być określona w wysokości proporcjonalnej do wielkości samochodów, jakie zatrzymują się na przystanku.

Gmina Śrem w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie. Uzasadniając swoje stanowisko Gmina podniosła, że Prokurator nie przedłożył żadnych dowodów na poparcie swoich twierdzeń, poza ogólnym stwierdzeniem, że skoro organ nie zbadał czy jednolita stawka opłaty dla wszystkich korzystających z przystanków nie będzie dyskryminująca, to na pewno stawka taka jest dyskryminująca. Gmina zwróciła ponadto uwagę, że zaskarżona uchwała pochodzi z 2011 r., a więc z okresu przed wykształceniem się linii orzeczniczej w tym przedmiocie. Organ podejmując tę uchwałę nie miał wiedzy o kierunku judykatury w przedmiocie uchwały i w tym momencie wiedzy takiej nie mógł mieć. Ponadto, przez cały okres jej obowiązywania żaden podmiot korzystający z przystanków nie zgłaszał żadnych pretensji do wysokości stawki.

W piśmie procesowym z 12 sierpnia 2021 r. Gmina Śrem przychyliła się do wniosku o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie wskazać trzeba, że niniejsza sprawa rozpoznana została w trybie uproszczonym. Zgodnie z art. 119 pkt 2 ustawy z 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.”) sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym,

jeżeli strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w tym trybie, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy. Prokurator wystąpił z wnioskiem o rozpoznanie niniejszej sprawy w trybie uproszczonym, a Gmina Śrem wniosek ten poparła, zatem zaistniały podstawy do zastosowania ostatnio podanej regulacji. Jak stanowi przy tym art. 120 P.p.s.a. w trybie uproszczonym sąd rozpoznaje sprawy na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów. Stanowi to odstępstwo od zasady jawnego rozpoznania spraw, przewidzianej w art. 10 P.p.s.a.

Zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w Śremie nr 141/XV/11 stanowi akt prawa miejscowego. Jako podstawę prawną jej podjęcia wskazano art. 16 ust. 4 i ust. 5 pkt 1 u.p.t.z. Zgodnie z treścią pierwszego z tych przepisów 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. Jak stanowi natomiast drugi z nich stawka opłaty, o której mowa w ust. 4, nie może być wyższa niż 0,05 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym.

Zaskarżona uchwała zawiera uzasadnienie, które ograniczone jednak zostało wyłącznie do przywołania powyższych przepisów i zwrócenia uwagi na charakter oraz przeznaczenie wprowadzanej nią opłaty. Nie sposób więc zbadać, czy podejmując zaskarżoną uchwałę uwzględniono niedyskryminujące zasady, co było konieczne zgodnie z art. 16 ust. 4 zd. 2 in fine u.p.t.z.

Ustawodawca upoważnił jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia wysokości opłaty za zatrzymywanie środka transportu na należących do tych jednostek przystankach wiążąc jednocześnie to uprawnienie z obowiązkiem uwzględniania niedyskryminujących zasad. Rację ma Prokurator powołując się na wyroki NSA, że pojęcie „niedyskryminujące zasady” nie zostało wyjaśnione przez ustawodawcę w powoływanej tu ustawie niemniej zgodzić się należy z powołanym przez skarżącego orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, że dyskryminacja to nierówne traktowanie, prawnie nieusprawiedliwione i nieuzasadnione obiektywnymi przyczynami. Odnosząc powyższe do 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 poprzez wyeliminowanie lub ograniczenie konkurencji wśród przewoźników wykonujących usługi przewozu. W sytuacji, gdy zaskarżona uchwała nie posiada w tym zakresie uzasadnienia nie jest wiadomym czy i jak Rada Miejska w Śremie rozumie pojęcie „niedyskryminacyjne zasady” i czy zrealizowała obowiązek ich uwzględnienia w spornej uchwale. Załączone przez skarżącego Prokuratora protokoły również powyższej kwestii nie wyjaśniają.

Sąd zauważa, 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. Tak więc uzasadnienie uchwały pozwala wykluczyć arbitralność organu, a zarazem umożliwia poznanie motywów, jakie stoją za przyjęciem określonych rozwiązań. Zatem brak uzasadnienia uchwały uniemożliwia poznanie motywów, jakimi kierowała się Rada Miejska w Śremie, ustalając dla wszystkich przewoźników jednakową wysokość stawki opłaty przystankowej na kwotę 0,05 zł za jedno zatrzymanie. Co prawda, próbę uzasadnienia tego rozstrzygnięcia podjęto w odpowiedzi na skargę. Nie jest to jednak wystarczające i nie może zastępować, czy uzupełniać braku jaki wystąpił w tym względzie w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały (por. wyrok WSA w Rzeszowie z 9 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 453/19, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, na stronie internetowej: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Zresztą przedstawiona w odpowiedzi na skargę argumentacja jest w tym zakresie nieprecyzyjna, odwołując się do: „dość jednorodnego taboru”, „zbliżonego wielkością taboru”, czy „zbliżonego standardu przystanków”.

Brak uzasadnienia uchwały wywołuje skutek, który w konkretnej sytuacji może uzasadniać stwierdzenie jej nieważności, jeżeli nie jest możliwe ustalenie w inny sposób motywów jej podjęcia. Nie można przy tym uznać za prawidłową próbę przerzucenia ciężaru wykazania istotnych w tym względzie okoliczności na Prokuratora, bowiem obowiązek właściwego zastosowania upoważnienia z art. 16 ust. 4 u.p.t.z. spoczywał na Radzie Miejskiej w Śremie. Tymczasem ani analiza uzasadnienia zaskarżonej uchwały, ani zawartych w aktach sprawy dokumentów nie prowadzi do wniosku, aby przy jej podejmowaniu kierowano się kryterium uwzględnienia niedyskryminujących zasad. Tak więc nie ma żadnych informacji czy podejmując uchwałę Rada rozważyła i zastosowała art. 16 ust. 4 zd. 2 in fine u.p.t.z.

Innymi słowy, brak jest jakiegokolwiek analizy wskazującej, że zastosowanie jednolitej stawki w przypadku wszystkich przewoźników operujących na terenie Gminy Śrem będzie zgodne z niedyskryminującymi zasadami. Powody uchwalenia stawki w takiej, a nie innej jej wysokości, powinny znaleźć odzwierciedlenie w jednoznacznym stanowisku Rady, czego w rozpatrywanej sprawie zabrakło.

Bez jakiegokolwiek znaczenia pozostaje przy tym okres, w jakim zaskarżona uchwała została podjęta i związany z tym brak wiedzy, co do orzecznictwa sądów administracyjnych, które zapadło w przyszłości. Działalność administracji publicznej podlega bowiem kontroli sądu administracyjnego z perspektywy jej zgodności z obiektywnym porządkiem prawnym, nie zaś z perspektywy poglądów, jakie na ten porządek prawny ma organ, który działalność tę podejmuje. Podobnie bez znaczenia pozostaje, czy wobec spornej uchwały swoje niezadowolone zgłaszali przewoźnicy.

W konsekwencji należało przyznać rację Prokuratorowi, że za niezgodny z prawem uznać należy wydany na podstawie art. 16 ust. 4 u.p.t.z. 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 uszczegółwiający zawarte w niej regulacje. Podejmując uchwałę nie powołano się na żadne argumenty związane z kryterium niedyskryminacji, które byłyby analizowane i rozważane przez radnych głosujących nad zaskarżoną uchwałą. Należało zatem uznać, że z powodu braku powołania się na przesłanki ustawy stanowiącej podstawę do podjęcia zaskarżonej uchwały, nie jest możliwe przyjęcie, że uchwałę tę podjęto zgodnie z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 16 ust. 4 u.p.t.z.

Mając przytoczone argumenty na uwadze, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a., orzeczono jak w sentencji wyroku.



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

Karolina Walkowiak
st. sekretarz sądowy