



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 listopada 2022 r.

Poz. 5542

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 1150/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 19 lutego 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Maciej Guziński
Sędzia WSA Bogumiła Kalinowska
Sędzia WSA Marcin Miemieć (sprawozdawca)

Protokolant

Z-ca Kierownika Sekretariatu Wydziału III
Halina Roslan

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 19 lutego 2016 r.
sprawy ze skargi H.D.

na uchwałę Rady Miejskiej w Świdnicy
z dnia 28 sierpnia 2015 r. nr X/93/15

w przedmiocie ustalenia stawki opłat za korzystanie przez operatora i przewoźnika
z dworca autobusowego, którego właścicielem jest Gmina Miasto Świdnica

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. zasądza od Gminy Miasta Świdnicy na rzecz strony skarżącej kwotę 557 (pięćset pięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Skarżący H.D. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 28 sierpnia 2015 r. nr X/93/15 w sprawie ustalenia stawki opłat za korzystanie przez operatora i przewoźnika z dworca autobusowego, którego właścicielem jest Gmina Miasto Świdnica.

Skarżący wskazał, że w uchwale ustalono stawkę w kwocie 0,10 zł za jedno zatrzymanie na dworcu. Skarżący jest przewoźnikiem wykonywującym w oparciu o zezwolenie działalność gospodarczą w zakresie regularnego przewozu osób w transporcie drogowym. Posiada więc interes prawny do wystąpienia ze skargą. Zgodnie z art. 16 ust. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011 r., nr 5, poz. 13, dalej także ustawa bądź u.p.t.z.) Rada Miasta jest upoważniona do określenia stawki za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków i dworców autobusowych, a ustawa określa ich maksymalną wysokość na 1 zł na zatrzymanie na dworcu autobusowym. Zgodnie z art. 15 ust 1 pkt 6 i ust 2 ustawy właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego określa w drodze uchwały przystanki komunikacyjne i dworce, których właścicielem, bądź zarządzającym jest ta jednostka samorządu terytorialnego oraz warunki i zasady korzystania z nich przez operatorów i przewoźników.

Ustawa stanowi w art. 4 ust. 1 pkt 2, że dworzec to miejsce przeznaczone do odprawy pasażerów, w którym znajdują się w szczególności: przystanki komunikacyjne, punkt sprzedaży biletów oraz punkt informacji dla podróżnych. Wyczerpujące to ma charakter przykładowy ale zarazem określa minimum elementów organizacji dworca. Świadczy o tym zwrot „w szczególności”. Bez wystąpienia któregośkolwiek z wymienionych elementów nie może być mowy o dworcu, który musi stanowić funkcjonalną całość. Skoro zatem dworzec jest tworem organizacyjnym, na który składają się wymienione trzy elementy, to brak jednego z nich skutkuje pozbawieniem koniecznej przesłanki ustawowej dla przyjęcia określenia „dworzec”. Z uwagi na brak informacji dla podróżnych i kas biletowych centrum przesiadkowe nie ma ustawowych cech zezwalających na uznanie go za dworzec autobusowy.

Skarżący zarzucił, że określenie stawki 0,10 zł za jedno zatrzymanie na przystanku jest niezgodne z założeniami ustawy, gdyż stosuje dyskryminacyjne zasady. Opłaty przeznaczone są bowiem na utrzymanie przystanków i dworców autobusowych. Przy określeniu ich wysokości należy mieć na uwadze również wielkość pojazdów korzystających z przystanków. Powszechnie wiadomo, że przy przewozie dużymi autobusami czy przegubowcami, liczba pasażerów korzystających z tego środka transportu jest większa niż przy busach. Przekłada się to wprost na zaśmiecanie przystanków, koszty związane z usunięciem zanieczyszczeń czy ewentualnych szkód innego rodzaju. Opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych powinny więc uwzględnić wielkość pojazdu. Na tę okoliczność skarżący powołał wyrok NSA z dnia 17 lutego 2015 r. (sygn. akt II GSK 2489/14).

Skarżący wskazał, że Rada Miejska w Świdnicy wezwana pismem z dnia 7 września 2015 r. do usunięcia naruszenia prawa nie zajęła stanowiska w sprawie. W tej sytuacji wniesienie skargi jest celowe i uzasadnione.

Nie godząc się z zarzutami skargi prezydent miasta wniósł o oddalenie skargi. Powołując się na art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1515, dalej także u.s.g.) organ zakwestionował istnienie interesu prawnego po stronie skarżącego.

Odnosnie zarzutów o charakterze merytorycznym organ wskazał, że na dworcu autobusowym jest zamontowana dynamiczna informacja pasażerska w formie tablic świetlnych, statyczna informacja w formie rozkładów jazdy – zbiorczego poczekalni, a także szczegółowe na każdym przystanku. Ponadto rozkład jazdy jest opublikowany w Internecie na stronie urzędu miejskiego. Na terenie dworca nie ma wprawdzie kas biletowych, ale zaplanowano je. Zostaną uruchomione po zawarciu niezbędnych umów. Organ wskazał, że te zagadnienia rozstrzygnięto prawomocnym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 6 listopada 2014 r. (sygn. III SA/Wr 499/14), oddalającym skargę na uchwałę nr XXXIX/445/14 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 5 maja 2014 r. w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z dworca autobusowego w Świdnicy.

Organ nie zgodził się z zarzutem naruszenia przez zaskarżoną uchwałę niedyskryminujących zasad. Stwierdził, że rada miejska nie naruszyła art. 16 ust. 4 i ust. 5 pkt 2 u.p.t.z. Przepis art. 16 ust. 5 pkt 2 nie nakazuje bowiem różnicować stawek opłat. Wskazuje jedynie stawkę maksymalną w kwocie 1 zł, której rada miejska nie przekroczyła. Dotyczy ona zarówno operatora, jak i przewoźnika na tych samych zasadach. Nie ma więc charakteru dyskryminacyjnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Według art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1647), sądy administracyjne są między innymi właściwe do badania zgodności z prawem aktów organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd nie może opierać tej kontroli na kryterium słuszności lub sprawiedliwości społecznej. Ani ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270, dalej p.p.s.a.), ani ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 594, dalej u.s.g.), nie wprowadzają innych kryteriów oceny sądu administracyjnego niż zgodność zaskarżonego aktu organu gminy z przepisami prawa. Akt organu jednostki samorządu terytorialnego jest natomiast zgodny z prawem, jeśli jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z ustawami. Stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy przez sąd następuje tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. kontrola nad działalnością administracji publicznej sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego. Przedmiotem niniejszego postępowania jest uchwała Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 28 sierpnia 2015 r. nr X/93/15 w sprawie ustalenia stawki opłat za korzystanie przez operatora i przewoźnika z dworca autobusowego, którego właścicielem jest Gmina Miasto Świdnica. W badanej uchwale występują wady i uchybienia uzasadniające jej eliminację. Skarga zatem zasługiwała na uwzględnienie.

Stosownie do art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1980 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2015 r., nr 1515 ze zm.) każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia zaskarżyć taki akt do sądu administracyjnego. W tym przypadku, z mocy art. 102 a) powołanej ustawy nie stosuje się art. 52 § 3 i 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm., także dalej p.p.s.a.). Ma wszakże zastosowanie § 1 art. 52 p.p.s.a., w świetle którego skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka.

Według art. 101 ust. 1 u.s.g. i art. 52 § 1 p.p.s.a. wniesienie skargi do sądu administracyjnego na uchwałę organu gminy jest dopuszczalne, ale wymaga od skarżącego przed dokonaniem tej czynności procesowej wyczerpania wszystkich dostępnych środków zaskarżenia, jakie służyły w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, którym jest organ wydający zaskarżony akt. Wynika to również z art. 54 § 1 i § 3 oraz z art. 57 p.p.s.a. Wniesienie skargi, aby było skuteczne pod względem formalnoprawnym, winno zatem poprzedzać skierowanie wezwania do usunięcia naruszenia do tego organu gminy, który podjął w ocenie strony skarżącej uchwałę naruszającą jej interes prawny lub uprawnienie. Jest to czynność procesowa. Jej celem jest stworzenie możliwości autorewizji działania organu administracji publicznej, który podjął zaskarżony akt, tylko w związku z zagrożeniem wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Jeżeli organ uzna racje przedstawione w wezwaniu, wniesienie skargi staje się zbędne.

Przedmiotem skargi w niniejszej sprawie jest powołana uchwała Rady Miejskiej w Świdnicy, która winna być wezwana do usunięcia naruszenia prawa. Z akt sprawy wynika, że skarżący skierował takie wezwanie w dniu 7 września 2015 r. Spełniono zatem wskazany wymóg ustawy.

Sąd nie podziela stanowiska organu, że skarżący nie posiada legitymacji prawnej do wniesienia skargi. Zaskarżona uchwała jest bowiem aktem prawa miejscowego, nakładającym na skarżącego jako przewoźnika w publicznym transporcie zbiorowym opłaty za korzystanie z dworca autobusowego w Świdnicy. Skoro skarżący jest właścicielem firmy przewozowej osób i podnosi, że zaskarżona uchwała nakłada na niego obowiązek uiszczania opłat za korzystanie z przystanków, a opłaty te są na niego nakładane w oparciu o regulację zaskarżonej uchwały, należy przyjąć, że interes prawny skarżącego wynikający z powołanych norm ustawy o publicznym transporcie zbiorowym został naruszony treścią zaskarżonej uchwały.

Sąd nie może się odnieść do niekorzystnego dla skarżącego powołanego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 6 listopada 2014 r. (sygn. III SA/Wr 499/14), oddalającego skargę na uchwałę nr XXXIX/445/14 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 5 maja 2014 r. Przedmiotem tej uchwały było bowiem uchwalenie regulaminu korzystania z dworca autobusowego w Świdnicy, a nie opłat za korzystanie, a wyrok nie został uzasadniony.

Sąd nie podziela stanowiska organu, że ustalenie stawki opłat w granicach maksymalnej, dopuszczonej przez ustawę wysokości dla wszystkich operatorów i przewoźników jest równoznaczne z brakiem naruszenia art. 16 ust. 4 u.p.t.z. Przepis ten stanowi, że opłata powinna być ustalona z uwzględnieniem niedyskryminujących

zasad. Podejmując uchwałę opartą o ten przepis, rada gminy powinna była więc mieć na uwadze tę przesłankę. Aby ustalić, czy uchwała odpowiada ratio legis przepisu upoważniającego, należałoby zbadać treść uzasadnienia uchwały i materiałów dokumentujących jej przygotowanie i uchwalenie. Organ tego nie wyjaśnił, przedstawiając własne, swoiste rozumienie zasady niedyskryminacji, którego Sąd nie podziela. Brak jest natomiast analizy wskazującej, że zastosowanie jednolitej stawki w przypadku wszystkich operatorów i przewoźników na terenie miasta, jest zgodne z niedyskryminującymi zasadami.

Powyższe uchybienie Sąd kwalifikuje jako sprzeczność z prawem. Zgodnie z dyspozycją art. 90 ust. 1 u.s.g. konsekwencją tego jest nieważność takiego aktu. Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. Sąd nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną wziął pod uwagę niepodniesioną w skardze istotną w niniejszej sprawie okoliczność publikacji zaskarżonej uchwały i jej wejścia w życie. Uchwała została mianowicie opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 11 września 2015 r. (poz. 3743). Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1484) uchwała w § 3 stanowi, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w powołanym dzienniku urzędowym. Powinna była zatem wejść w życie nie wcześniej niż dnia 25 września 2015 r. Na końcu tego przepisu dodano wszakże postanowienie: „z mocą obowiązującą od dnia 01 września 2015 r.”

Sąd podkreśla, że akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, chyba że dany akt określa termin dłuższy (art. 4 ust. 1). W uzasadnionych wypadkach takie akty mogą wchodzić w życie w terminie krótszym, jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie tego aktu i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 2). Zgodnie z ustalonym orzecznictwem sądownoadministracyjnym ten wyjątek nie ma wszakże zastosowania do aktów prawa miejscowego, czyli w rozpatrywanej sprawie do przedmiotowej uchwały. Akty te mają charakter lokalny czy regionalny, a nie ogólnopaństwowy. Nie może zatem wchodzić w rachubę ważny interes państwa, określony w art. 4 ust. 2 ustawy.

Sąd stwierdza, że do publikacji aktów prawa miejscowego nie może być zastosowany art. 5 ustawy, który kwestionuje sens tej ustawy i zasadę *lex retro non agit*. Trybunał Konstytucyjny sformułował w tym zakresie wiele zasad stanowienia prawa, które muszą być przestrzegane w demokratycznym państwie prawnym, takich jak: zakaz stosowania prawa wstecz, nakaz zachowania odpowiedniego *vacatio legis*, zasadę ochrony praw nabytych, zasadę proporcjonalności oraz zasadę określoności prawa. Zasada nieretroakcji prawa należy do podstawowych dyrektyw państwa prawnego (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 grudnia 1997 r., III CZP 61/97, OSNC 1998, nr 5, poz. 75).

Nadanie aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązującej jest sprzeczne z prawem i zgodnie z dyspozycją art. 90 ust. 1 u.s.g. konsekwencją tego jest nieważność takiego aktu.

Zatem biorąc pod uwagę wskazane przesłanki nieważności, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd orzekł jak w sentencji.

Stwierdzając nieważność zaskarżonej uchwały w całości, Sąd nie zastosował art. 152 p.p.s.a. Zaskarżona uchwała jest bowiem aktem prawa miejscowego. Nie można więc do niej zastosować tego przepisu dotyczącego wykonalności aktu.