



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 16 maja 2025 r.

Poz. 2322

WYROK NR II SA/RZ 311/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 16 czerwca 2021 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Elżbieta Mazur - Selwa /spr./ Sędziowie WSA Magdalena Józefczyk AWSA Maria Mikolik po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 16 czerwca 2021 r. sprawy ze skargi MARCEL sp. z o.o. sp. k. z siedzibą w Rzeszowie na uchwałę Rady Miasta Rzeszowa z dnia 29 marca 2011 r. nr VIII/135/2011 w przedmiocie ustalenia wysokości opłat stanowiących dochód Gminy Rzeszów przy drogach publicznych i na dworcach w związku ze świadczeniem usług w zakresie regularnego przewozu osób I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały; II. zasądza od Rady Miasta Rzeszowa na rzecz strony skarżącej MARCEL sp. z o.o. sp. k. z siedzibą w Rzeszowie kwotę 797 zł /słownie: siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi MARCEL Sp. z o.o. Sp. K. z siedzibą w Rzeszowie, dalej "skarżący" lub "Spółka" jest uchwała Rady Miasta Rzeszowa z dnia 29 marca 2011 r., nr VIII/135/2011 w sprawie ustalenia wysokości opłat stanowiących dochód Gminy Miasta Rzeszowa za korzystanie z przystanków przy drogach publicznych i na dworcach w związku ze świadczeniem usług w zakresie regularnego przewozu osób na trasach przebiegających przez jej obszar, podjęta na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 poz. 713 ze zm., dalej "u.s.g.") oraz art. 7 ust. 1, art. 15 ust. 1 pkt 3 lit. a, b i c oraz pkt 5, art. 16 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (aktualny t.j. Dz. U. 2020 poz. 1944 ze zm., dalej "u.p.t.z."). Na mocy uchwały Gmina Miasto Rzeszów ustaliła stawkę opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych w wysokości 0,05 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym oraz za korzystanie z dworców autobusowych w wysokości 1,00 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na dworcu. Spółka zaskarżając w całości opisaną na wstępie uchwałę zarzuciła: 1. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 16 ust. 4 u.p.t.z. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i ustalenie stawek opłat za korzystanie przez operatora lub przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców o dyskryminującym charakterze, 2. naruszenie art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP poprzez podjęcie uchwały z niewypełnieniem delegacji ustawowej, 3. naruszenie art. 7 Konstytucji RP, poprzez podjęcie uchwały z pominięciem zasad praworządności i legalności. Mając na uwadze powyższe, Spółka wniosła o stwierdzenie nieważności uchwały w całości, zasądzenie od organu na rzecz skarżącego zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych oraz dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentów wskazanych w treści uzasadnienia przedmiotowej skargi, na okoliczności przywołane w jej treści. Zgodnie z informacjami posiadanymi przez skarżącego zaskarżona uchwała została zmieniona na sesji Rady Miasta Rzeszowa w dniu 26 stycznia 2021 r. uchwałą nr XLII/876/2021. Uchwała jednak wejdzie w życie "pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego". Do dnia złożenia niniejszej skargi uchwała ta nie jest aktem obowiązującym. Zdaniem skarżącego, zaskarżona uchwała została wydana z rażącym naruszeniem prawa, bowiem nie zrealizowała zapisu, o którym mowa w art. 16 ust. 4 u.p.t.z.

Zgodnie z treścią tej regulacji 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, co oznacza, że każdorazowo ustalanie stawek opłat powinno uwzględniać czynniki mające wpływ na koszty związane z utrzymaniem przystanków wykorzystywanych przez przewoźników, a więc m.in. standard poszczególnych przystanków czy wielkość taboru jakim jest wykonywany przewóz. W przypadku wielkości taboru, należałoby pod tym pojęciem rozumieć ogół środków transportowych wykorzystywanych przez przewoźnika i ich rodzaj (m.in. wielkość pojazdów, ilość pasażerów możliwych do przewiezienia). Zrównanie opłat jest niezgodne z zasadą niedyskryminacji, gdyż Spółka jest w takim przypadku zobligowana do ponoszenia równych opłat pomimo, że jej tabor przyczynia się do "zużycia" przystanków i dworca w różny sposób. W niniejszym stanie faktycznym brak jest jakichkolwiek dowodów w postaci protokołów właściwej komisji, sesji Rady Miasta czy w końcu uzasadnienia do przyjętej uchwały, które mogłyby potwierdzić, że faktycznie w toku prac nad przyjętym aktem, rozważano kwestię, czy przyjęcie równej opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych dla wszystkich przewoźników uwzględnia niedyskryminujące zasady. Organ kierował się tylko i wyłącznie względami fiskalnymi. Ponadto zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, a konstytucyjna konstrukcja aktów prawa miejscowego przewiduje wymóg ich wydawania na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego i w granicach w tym upoważnieniu określonych. Ogólną podstawę prawną do stanowienia gminnych aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym stanowi art. 40 ust. 1 u.s.g., 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 u.p.t.z. posłużył się zwrotem "uwzględnienie niedyskryminujących zasad" nie oznacza, że organy samorządu terytorialnego mają niczym nieskrępowaną swobodę w stanowieniu prawa miejscowego w oparciu o powyższy przepis. W opinii skarżącej dopuszczalny zakres miejscowych aktów prawnych musi uwzględniać jedną z fundamentalnych zasad, a mianowicie, że akty prawa miejscowego to zawsze akty podustawowe, o charakterze wykonawczym do ustawy. Spółka zwróciła uwagę, iż już w uzasadnieniu projektu u.p.t.z. (druk sejmowy nr 2916), podniesiono, że stawki opłat powinny być ustalane z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad dla wszystkich operatorów i przewoźników wykonujących publiczny transport zbiorowy na obszarze właściwości organizatora, co wyraźnie zawarto w treści art. 16 ust. 3 u.p.t.z. Należy przez to rozumieć zapewnienie traktowania wszystkich przewoźników w sposób równorzędny poprzez wyeliminowanie lub ograniczenie konkurencji wśród przewoźników wykonujących usługi przewozu w granicach miasta. 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. Spółka podniosła, że na dworcu i przystankach zlokalizowanych na terenie Miasta Rzeszów zatrzymują się pojazdy skarżącego o różnej wielkości, i różnej dopuszczalności ilości pasażerów. Pomimo tego skarżący zobowiązany jest regularnie uiszczać opłaty za każde zatrzymanie w takiej samej wysokości, bez względu na wielkość pojazdu, jakim się zatrzymuje. W transporcie publicznym na terenie Gminy Rzeszów występują minimum dwa rodzaje pojazdów - duże i małe. Rozgraniczenie co do wielkości pojazdów zostało przyjęte chociażby przez samorządy przy wnoszeniu opłaty od środków transportu. Oczywistym jest, że "mały" autobus zajmuje dwukrotnie mniej miejsca na przystanku czy dworcu. Podobnie ilość pasażerów autobusu małego, na poziomie 20 osób, jest co najmniej dwukrotnie mniejsza niż autobusu dużego (średnio 50 osób), co przekłada się na dwukrotnie większe koszty utrzymania przystanku w czystości. W opinii skarżącego ustalenie stałej opłaty i to w maksymalnej wysokości nie stanowi spełnienia ustawowej przesłanki jej określenia, a mianowicie z uwzględnieniem "niedyskryminujących zasad". W sytuacji, gdy 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. Możliwe jest ustalenie opłaty jednakowej dla wszystkich przewoźników bez względu na gabaryty pojazdów czy też inne kwestie wynikające z ugruntowanego orzecnictwa, ale powyższe musi być uzasadnione konkretnymi okolicznościami i znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu uchwały i poddawać się kontroli z uwzględnieniem zasad racjonalności. W odniesieniu do zaskarżonej uchwały taki przypadek oczywiście nie zachodzi, bowiem organ ustalił na jednym poziomie stawkę stałej opłaty za jedno zatrzymanie środka transportu na dworcu i przystankach komunikacyjnych, a przy tym nie uzasadnił dlaczego ustala jednakową opłatę dla wszystkich, nie podając kryterium niedyskryminujących zasad, o których mowa w ustawie. Co więcej, przy ustalaniu wysokości opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych bezwzględnie należy uwzględnić między innymi takie kwestie jak standard poszczególnych przystanków oraz wielkość taboru jakim jest wykonywany przejazd. 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. Zgodnie z treścią art. 101 ust. 1 u.s.g. 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 uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Skarżący posiada interes prawny w zaskarżeniu przedmiotowej uchwały, bowiem świadczy usługi przewozu osób na wielu połączeniach z miastem Rzeszów. Trasa przebiega przez przystanki zlokalizowane właśnie na terenie Miasta Rzeszów. Skarżący jest również zobowiązany do uiszczania regularnych opłat za każde zatrzymanie na przystanku komunikacyjnym jak również dworcu. Mając na uwadze, iż zaskarżona uchwała wydana została w marcu 2011 r., należało skierować do Rady Miasta Rzeszowa wezwanie do usunięcia naruszenia. Skarżący wystąpił do organu z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa wywołanego zaskarżoną uchwałą poprzez podjęcie przez organ uchwały, mocą której dokona stosownych zmian w zakresie ustalania ciężarów partycypacji w kosztach utrzymania przystanków przy uwzględnieniu zasad niedyskryminujących, w szczególności poprzez rozróżnienie rodzaju i wielkości taboru wykorzystywanego przez przewoźników i operatorów korzystających z przystanków oraz dworca. Na przedmiotowe wezwanie organ odpowiedział w dniu 5 stycznia 2021 r. wskazując, że zaskarżona uchwała zostanie zmieniona na najbliższej sesji Rady Miasta, czym pośrednio przyznała zasadność zarzutów wskazywanych w niniejszej skardze. Mając na uwadze powyższe, skarżący dochował terminu na złożenie przedmiotowej skargi, biorąc pod uwagę, iż skarga do sądu administracyjnego może zostać wniesiona w terminie 30 dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia interesu, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie - w terminie 60 dni od dnia wniesienia wezwania (art. 53 § 2 P.p.s.a. w brzmieniu uprzednio obowiązującym w zw. z art. 101 ust. 1 u.s.g.). Końcowo Spółka zaznaczyła, że ewentualna zmiana lub uchylenie zaskarżonej uchwały nie czyni zbędnym wydania przez Sąd wyroku w zakresie stwierdzenia jej nieważności, jeżeli zaskarżona uchwała może być zastosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej podjęcie. W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Rzeszowa, reprezentowana przez Dyrektora Zarządu Transportu Miejskiego w Rzeszowie (jednostki budżetowej Gminy Miasto Rzeszów) wniosła o oddalenie skargi w całości z uwagi na jej bezzasadność, z przyczyn naprowadzonych w uzasadnieniu, względnie: oddalenie skargi w części dotyczącej zakwestionowania przez skarżącego opłaty za korzystanie z dworca autobusowego, z uwagi na jej bezzasadność, z przyczyn naprowadzonych w uzasadnieniu; względnie: oddalenie skargi: w części dotyczącej zakwestionowania przez skarżącego opłaty za korzystanie z dworca autobusowego oraz; w części dotyczącej zakwestionowania przez skarżącego opłaty za korzystanie z przystanków, tj. w części w jakiej nie jest ona dyskryminująca dla operatorów i przewoźników oraz zasądzenie od skarżącego na rzecz organu kosztów postępowania - według norm prawem przypisanych. W przypadku wejścia w życie uchwały Rady Miasta Rzeszowa z dnia 26 stycznia 2021 r. nr XLII/876/2021 w sprawie ustalenia stawki opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem albo zarządzającym jest Gmina Miasto Rzeszów, zastępującej w całości zaskarżoną uchwałę wniosła o umorzenie postępowania z uwagi na jego bezprzedmiotowość. W ocenie organu przedmiotowa skarga jest bezzasadna. Zaskarżona uchwała odpowiada prawu, a ponadto została zmieniona uchwałą Rady Miasta Rzeszowa z dnia 14 stycznia 2019 r. nr V/80/2019, a w niedalekiej przyszłości straci moc po wejściu w życie uchwały Rady Miasta Rzeszowa z dnia 26 stycznia 2021 r. nr XLII/876/2021. Ponadto w ocenie organu, przy wydaniu zaskarżonej uchwały nie doszło do naruszeń na jakie powołuje się skarżący, w związku z powyższym organ kwestionuje wszystkie podniesione w skardze zarzuty. Należy wskazać, iż na mocy art. 16 ust. 4 u.p.t.z. w sytuacji gdy przystanki lub dworce są własnością lub w zarządzie jednostek samorządu terytorialnego, za ich utrzymywanie mogą być pobierane opłaty, których stawka może być ustalona w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki. W myśl ww. ustawy, stawki opłat nie mogą być wyższe niż 0,05 zł - za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym oraz maksymalnie 1,00 zł za postój na dworcu. W przypadku zaś dworców, stawka ta nie może być wyższa niż 2,00 zł - za jedno zatrzymanie środka transportu na dworcu, wyznaczonym zgodnie z art. 47h ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym do udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej w zakresie określonym w załączniku I lit. a do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 181/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. dotyczącego praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym i zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2006/2004. Wprowadzenie górnej granicy stawki, miało służyć ograniczeniu dowolności i nadużyciom w ustalaniu jej w nadmiernej wysokości. Obowiązujące przepisy prawa stały się bezpośrednim impulsem do określenia warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, którym zarządza Gmina Miasto Rzeszów, a tym samym organ stosując ustalone przez siebie opłaty działał wprost na podstawie obowiązujących przepisów. W związku z delegacją ustawową, Gmina Miasto Rzeszów w dniu 29 marca 2011 r. podjęła uchwałę określającą warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacji oraz dworców dla operatorów i przewoźników. Na jej mocy organ ustalił stawkę za korzystanie z przystanków

komunikacyjnych w wysokości 0,05 zł za jedno zatrzymanie na przystanku oraz za korzystanie z dworców stawkę w wysokości 1,00 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na dworcu autobusowym. Następnie, uchwałą z dnia 14 stycznia 2019 r. nr V/80/2019 organ zmienił dotychczasową uchwałę. Istotne dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy są zmiany jakie zostały w tym zakresie podjęte, tj. zastosowanie przez organ czterech - zróżnicowanych stawek za korzystanie z dworca, a to w zależności od wielkości pojazdu oraz spełniania normy czystości spalin EURO 6. Powyższe zmiany umotywowane zostały charakterystyczną specyfiką lokalną miasta i zdaniem organu przyjęcie takich stawek uzasadniał najlepiej rozumiany interes społeczny oraz prawny. Skarżący - w swojej skardze - nie odniósł się do tej zmiany, wręcz przeciwnie, odwołał się do jednej opłaty za korzystanie z dworca w wysokości 1,00 zł, gdy tymczasem - od 2019 r - opłata ta została "zdywersyfikowana" i obecnie wynosi: 1. 1,00 zł za jedno zatrzymanie na dworcu wyznaczonym do udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej środka transportu posiadającego do 40 miejsc siedzących oraz elektrycznego (zeroemisyjnego) lub spełniającego normę czystości spalin EURO 6 (potwierdzoną świadectwem homologacji); 2. 1,50 zł za jedno zatrzymanie na dworcu wyznaczonym do udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej środka transportu posiadającego do 40 miejsc siedzących i nie spełniającego normy czystości spalin EURO 6; 3. 1,50 zł za jedno zatrzymanie na dworcu wyznaczonym do udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej środka transportu posiadającego powyżej 40 miejsc siedzących oraz elektrycznego (zeroemisyjnego) lub spełniającego normę czystości spalin EURO 6 (potwierdzoną świadectwem homologacji); 4. 2,00 zł za jedno zatrzymanie na dworcu przeznaczonym do udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej środka transportu posiadającego powyżej 40 miejsc i nie spełniającego normy czystości spalin EURO 5; Kolejno, w dniu 25 stycznia 2021 r. została podjęta uchwała Rady Miasta Rzeszowa nr XLII/S76/2021, która wprowadziła zróżnicowane opłat za korzystanie z przystanków i dworców. Jej przedmiot został szczegółowo opisany w dalszej treści uzasadnienia, w zakresie zarzutu dotyczącego umorzenia postępowania. W ocenie Organu, powyższe uchwały z 2019 r oraz 2021 r. mają istotny wpływ na byt prawny zaskarżonej uchwały. Zasadniczą kwestią jest bezzasadność przedmiotowej skargi w zakresie dotyczącym opłat ponoszonych za zatrzymywanie się środka transportu na dworcu. Kwestionowana w tym zakresie uchwała została uchylona i zastąpiona uchwałą nr V/80/2019 z dnia 14 stycznia 2019 r., wobec czego brak jest podstaw stwierdzenia jej nieważności w tym zakresie. Odnośnie zarzutu naruszenia przez organ prawa materialnego, tj. art. 16 ust. 4 u.p.t.z. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i ustalenie stawki opłat za korzystanie przez operatora lub przewoźnika z przystanków komunikacyjnych o dyskryminacyjnym charakterze należy uznać, że jest on również niezasadny. Pojęcie dyskryminacji na płaszczyźnie omawianej ustawy nie zostało w sposób jednoznaczny zdefiniowany przez legislatora. Na gruncie orzecznictwa, dyskryminacja określana jest między innymi jako nierówne traktowanie, prawnie nieusprawiedliwione oraz nieuzasadnione obiektywnymi przyczynami. W uzasadnieniu do podniesionej ustawy wskazuje się, że stawki za korzystanie z przystanków komunikacyjnych powinny być określone z uwzględnieniem "niedyskryminujących zasadach". Brak jest jednak wyraźnego wskazania przez ustawodawcę, jak konkretnie należy rozumieć to sformułowanie. Możliwość zatem nałożenia samej opłaty uzasadnia fakt, iż zarówno operatorzy, jak i przewoźnicy wykonujący publiczny transport zbiorowy, korzystający przy tym z przystanków i dworców, partycypują w kosztach związanych między innymi z użytkowaniem infrastruktury transportowej, utrzymywaniem przystanków i dworców w należytych stanie, co jest związane przykładowo ze sprzątnięciem, konserwacją, czy ich odnawianiem. Negatywna ocena przyjętej przez organ jednej stawki za korzystanie z przystanków wydaje się być nieuzasadniona, mając na względzie, iż organ implementował w pełni brzmienie art. 16 ust. 4 u.p.t.z. do podjętej uchwały. Przyjęcie jednej stawki wobec operatorów i przewoźników w latach 2011 - 2021 nie przesądza o zastosowaniu wobec nich dyskryminujących zasad. Wskazać należy, że z przystanków komunikacyjnych korzystają głównie przewoźnicy, którzy dysponują podobnymi środkami transportu - do takich należy również skarżący. Organ pobierający opłaty nie jest w stanie w sposób ciągły kontrolować pojazdów jakimi realizują codzienny transport przewoźnicy. Uzyskanie takich danych (w skali setek zatrzymań na przystankach realizowanych każdego dnia przez kilkudziesięciu przewoźników i operatorów) wiązałoby się z koniecznością kompleksowej weryfikacji odnośnie tego jakim środkiem transportu każdy przewoźnik, danego dnia wykonuje dany kurs. Wg organu jest to niemożliwe. Istotne pozostaje również, że przedsiębiorstwa transportowe najczęściej podają spis wszystkich pojazdów, zarówno tych małych, jak i dużych, co dodatkowo utrudnia weryfikację tego jakim dokonywany jest konkretny kurs. Sama procedura jest znaczącym utrudnieniem zarówno dla operatorów, przewoźników, jak i organu pobierającego opłaty. Dlatego też, podniesiony przez skarżącego zarzut należałoby odbierać jako odnoszący się raczej do samej ustawy, a nie treści uchwały - bowiem ona sama nie narusza w żaden sposób materii samego aktu prawnego, który ostatecznie nie nakazuje różnicować stawek, a jedynie wskazuje na jej maksymalną wysokość (która nie została

przez organ przekroczona). Podniesienie zarzutu, że zaskarżona uchwała nie uzależnia opłaty od takich czynników jak np. wielkość taboru wykorzystywanego do prowadzenia działalności transportowej jest nietrafny. Pojęcie "wielkości taboru" powinno być rozumiane jako ogół środków transportu jakimi dysponuje przewoźnik. Sam ustawodawca nie wprowadził jednak do ustawy ściśle określonych kryteriów, którymi ma kierować się organ ustalając wysokość opłat, co wydają się oczywiste ze względu na różnorodność obecną na rynku usług transportowych. Na etapie przygotowywania uchwały w 2011 roku, jak i w 2019 r. i w 2021 r. odpowiednie służby Gminy poddały szczegółowej analizie czynniki uzasadniające zastosowanie zarówno zróżnicowanych opłat jak i tych stałych - w zależności między innymi od standardu poszczególnych przystanków komunikacyjnych lub dworca. Emanacją tych ustaleń były uchwały przyjęte w 2011, 2019 oraz 2021 r. Gdyby jednak Sąd, kierując się dotychczasową linią orzeczniczą, postanowił zaskarżoną uchwałę unieważnić w części, tj. w zakresie określenia jednej i stałej jej wysokości odnośnie korzystania z przystanków to należy wziąć pod uwagę, że opłata ta nie była przecież dyskryminująca dla wszystkich przewoźników i operatorów. Stwierdzenie nieważności posiada moc wsteczną i niweczy wszelkie skutki prawne spowodowane przez akt unieważniany. Takie unieważnienie oznaczałoby zatem, że od 2011 r. wszyscy przewoźnicy i operatorzy byli dyskryminowani. Tymczasem, w zakresie w jakim opłata ustalona w 2011 r. w wysokości 0,05 zł za jedno zatrzymanie na przystanku dotyczy np. przewoźników i operatorów dysponujących pojazdami o większych gabarytach, posiadanych więcej miejsc pozwalających przewozić większą liczbę pasażerów niż pojazdy mniejsze - nie wydaje się być dyskryminująca w stosunku do tych właśnie przewoźników i operatorów. Zdając sobie bowiem sprawę ze skutków prawnych, jakie może zrodzić unieważnienie uchwały, należy w niniejszej sprawie ustalić, w jakim zakresie i wobec jakich przewoźników, jedna stawka za korzystanie z przystanków obowiązująca w latach 2011 - 2021 była dyskryminująca? Z dniem wejścia w życie uchwały z 26 stycznia 2021 r. utraci moc uchwała z 29 marca 2011 r. Uchwała ta wejdzie w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego. Jeśli po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego dojdzie do skutecznego wyeliminowania zaskarżonego aktu z obrotu prawnego to prowadzenie postępowania sądowego stanie się bezprzedmiotowe. W związku z czym sąd administracyjny będzie obowiązany wydać postanowienie o umorzeniu postępowania. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje; W myśl art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm., dalej "P.p.s.a.") sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej. W myśl art. 3 § 2 pkt 5 ustawy kontrola ta obejmuje również akty prawa miejscowego. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłem prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. To ustawa określa zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Niespornie skarżąca Spółka świadczy usługi przewozowe na terenie Gminy Miasto Rzeszów w ramach wykonywanego transportu drogowego. Powyższe potwierdzają dołączone do akt wykazy taboru, zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów w krajowym transporcie drogowym i rozkłady jazdy. Na dworcu i przystankach zlokalizowanych na terenie Miasta Rzeszów zatrzymują się pojazdy skarżącego o różnej wielkości, i różnej dopuszczalności ilości pasażerów. Pomimo tego skarżący zobowiązany jest regularnie uiszczać opłaty za każde zatrzymanie w takiej samej wysokości, bez względu na wielkość pojazdu jakim się zatrzymuje. Oznacza to, iż zaskarżoną uchwałą został naruszony interes prawny spółki, stanowiący wymóg z art. 101 ust. 1 u.s.g. Przed wniesieniem skargi Spółka wezwała gminę do usunięcia naruszenia interesu prawnego – pismo z dnia 3 grudnia 2020 roku. Skarga spółki dotyczy uchwały w całości. Na przedmiotowe wezwanie odpowiedziała w dniu 5 stycznia 2021 r., Dyrektor ZTM w Rzeszowie, w którym wskazała, że zaskarżona uchwała zostanie zmieniona na najbliższej sesji Rady Miasta, czym pośrednio przyznała zasadność zarzutów wskazywanych w niniejszej skardze. Co więcej, wskazać należy, iż rada Miasta Rzeszowa w uzasadnieniu do projektu uchwały z dnia 26 stycznia 2021 r., wyraźnie wskazała na konieczność zróżnicowania stawki opłaty w zależności od wielkości taboru jakim dysponują przewoźnicy, tj. wykonała te obowiązki, których zabrakło w zaskarżonej uchwale. Skarżący dochował terminu na złożenie przedmiotowej skargi, biorąc pod uwagę, iż skarga do sądu administracyjnego może zostać wniesiona w terminie 30 dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia interesu, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie – w terminie 60 dni od dnia wniesienia wezwania (art. 53 2 P.p.s.a. w zw. z art. 101 ust. 1 u.s.g.). W myśl art. 147 § 1 P.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza możliwość stwierdzenia jej nieważności. Przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 u.s.g., stosownie do którego nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwa naruszenia prawa,

ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłoby do zastosowania tej sankcji. Zasadnym jest zatem sięgnięcie do u.s.g., gdzie przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą to być naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 ust. 4 ww. ustawy). Jednak i tu brak ustawowego zdefiniowania obu naruszeń, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. W judykaturze za istotne naruszenie prawa uznaje się takiego rodzaju naruszenia jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały o określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury podjęcia uchwały. Stwierdzenie nieważności uchwały może więc nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym. Dokonując oceny legalności zaskarżonej uchwały należy także mieć na uwadze zasadę praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP. Wymaga ona, aby materia regulowana wydanym aktem prawa wynikała z upoważnienia ustawowego, nie przekraczała zakresu tego upoważnienia, ale także realizowała wszystkie obowiązki z upoważnienia tego wynikające. Oznacza to, że za wadliwą należy uznać nie tylko uchwałę podjętą z naruszeniem upoważnienia ustawowego, ale również uchwałę, która takiego upoważnienia w swej treści nie realizuje, nie wprowadzając do niej koniecznych regulacji (wyrok WSA w Gliwicach z 17 stycznia 2007 r., II SA/GI 629/06, publ. Lex nr 340155). Dokonując oceny zaskarżonej uchwały pod kątem wskazanych wyżej kryteriów, Sąd uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie. Materiałoprawną jej podstawę stanowił art. 16 ust. 4 u.p.t.z. Stosownie do 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 opłaty jest ustalana w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad. W myśl art. 16 ust. 5 pkt 1 u.p.t.z. 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 rozważenie w procesie uchwałodawczym, czy nie będzie ona dyskryminować określonego kręgu jej adresatów. Delegacja ustawowa zawarta w art. 16 ust. 4 u.p.t.z. obliguje radę gminy do dokonania uprzedniej analizy, wskazującej, że przy ustalaniu przez nią stawek opłat za zatrzymanie się na przystankach uwzględniono niedyskryminujące zasady. Aby więc ustalić, czy uchwała odpowiada ratio legis przepisu upoważniającego, należało zbadać treść uzasadnienia uchwały oraz materiałów dokumentujących jej przygotowanie i uchwalenie. 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 (por. wyroki NSA: z 26 października 2016 r., II GSK 1405/16; z 6 czerwca 2017 r., II GSK 2860/15, publ. CBOSA). Jak słusznie zauważył skarżący, ustawa z 16 grudnia 2010 r. nie definiuje pojęcia "niedyskryminujących zasad". W orzecznictwie TK wskazuje się, że dyskryminacja to nierówne traktowanie prawnie nieusprawiedliwione i nieuzasadnione obiektywnymi przyczynami. Przyjmuje się, 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 (por. orzeczenie TK z 13 września 1990 r., U 4/90, OTK 1990, poz. 10). Zasada równości dotycząca praw i wolności obywateli oznacza zakaz ustanawiania regulacji o charakterze dyskryminującym (por. wyrok TK z 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK 1988, poz. 1), ale pod warunkiem, że adresaci normy prawnej charakteryzują się w równym stopniu określonymi cechami. Do pojęcia "niedyskryminujących zasad" odwołano się także w uzasadnieniu projektu ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (druk sejmowy nr 2916), w którym wskazano, że stawki opłat powinny być ustalane z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad dla wszystkich operatorów i przewoźników, wykonujących publiczny transport zbiorowy na obszarze właściwości organizatora, co wyraźnie zawarto w treści art. 16 ust. 3 tej ustawy. Należy przez to rozumieć zapewnienie traktowania wszystkich przewoźników w sposób równorzędny, poprzez wyeliminowanie lub ograniczenie konkurencji wśród przewoźników wykonujących usługi przewozu w granicach miasta. W szczególności odnosi się to do takich kwestii, jak np. jednakowa wysokość stawki opłat, 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 (gminy), 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 należytych stanie, co związane jest z ich sprzątaniem, konserwacją, odnawianiem oraz wieloma innymi czynnościami. Zatem z uzasadnienia projektu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym 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 (por. wyrok NSA z 16 grudnia 2019 r., I GSK 846/19, publ. CBOSA). Zauważyć należy, że skoro ustawodawca upoważnił jednostki samorządu terytorialnego do ustalania wysokości opłat za zatrzymywanie się na należących do tych jednostek przystankach, lecz jednocześnie to upoważnienie powiązał z obowiązkiem tych jednostek uwzględnienia niedyskryminujących zasad, niewątpliwie gmina powinna wykazać, że podjęła uchwałę faktycznie z uwzględnieniem tych niedyskryminujących zasad, co przede wszystkim powinno wynikać z uzasadnienia uchwały, ewentualnie innych dokumentów powstałych w trakcie procesu uchwałodawczego. Tymczasem ani badana przez Sąd uchwała a także jej uzasadnienie, nie zawiera w swojej treści żadnej analizy, która wskazywałaby na to, że faktycznie Rada Miasta takie zasady uwzględniła. Wbrew twierdzeniom organu, na brak wzięcia pod uwagę zasady niedyskryminacji wskazuje także protokół nr VIII/1/2011 z VIII sesji Rady Miasta i Gminy Rzeszów z 29 marca 2011 r., na której została podjęta zaskarżona uchwała. Z powołanego protokołu wynika, że zastępca prezydenta Miasta przedstawił projekt uchwały z uzasadnieniem. Uzasadnienie to stanowi załącznik nr 21 do protokołu nr VIII/1/2011. Treść uzasadnienia uchwały wskazuje na położenie nacisku na wielkość wpływu do budżetu gminy środków finansowych z przedmiotowych opłat. Akcentowane jest przeznaczenie tych środków na utrzymanie przystanków i dworców, budowę, przebudowę i remonty przystanków i dworców, co rodzi konieczność ustalenia tych opłat w maksymalnej wysokości. Symptomatyczny jest passus uzasadnienia, że pobierane opłaty pozwolą sfinansować koszty tych prac. W trakcie sesji Rady Miasta Pan Marek Ustrobiński wyjaśnił, że przygotowano symulację, która wykazała, że "roczne wydatki MPK wyniosą ok. 380 000 zł czyli mniej więcej tyle, ile MPK wydaje obecnie na sprzątanie przystanków, zatem firma nie zostanie obciążona wyższymi niż dotychczas kosztami". Oceniając powyższe Sąd doszedł do przekonania, że jedynym kryterium ustalenia maksymalnych, jednakowych stawek opłat była chęć zapewnienia jak najwyższych wpływów do budżetu miasta i zbilansowanie wydatków MPK. Z powołanego protokołu nie wynika natomiast, czy organ kierował się przesłankami przewidzianymi w ustawie stanowiącej podstawę prawną do jego wydania. W szczególności nie wynika, by organ uwzględnił takie kwestie jak standard poszczególnych przystanków oraz wielkość taboru, jakim jest wykonywany przewóz. Wyjaśnić w tym miejscu należy, że jako standard przystanków należy rozumieć infrastrukturę przystanku (istnienie wiaty, kiosku, ławek, utwardzenie podjazdu dla środków komunikacyjnych i inne), a także jego wielkość. Pod pojęciem taboru należy rozumieć ogół środków transportowych, jakim dysponuje przewoźnik. O żadnym z ww. kryteriów nie wspomniano ani w uzasadnieniu kontrolowanej uchwały, ani w omawianym protokole. W rezultacie Sąd uznał, że nie został przedstawiony żaden dokument, na podstawie którego byłoby możliwe ustalenie, czy organ podejmując tę uchwałę dokonał analizy pod kątem tego, czy przyjęcie równej dla wszystkich przewoźników - bez względu przykładowo na rodzaj pojazdów, przy pomocy których prowadzą swoją działalność oraz standard poszczególnych przystanków - uwzględnia niedyskryminujące zasady. Tak więc brak jest jakiegokolwiek dokumentu pozwalającego na ustalenie, jakimi motywami kierował się organ ustalając jednolitą opłatę dla wszystkich przewoźników, co może świadczyć o tym, że przed podjęciem zaskarżonej uchwały radni w ogóle nie analizowali możliwości i celowości rozróżnienia wysokości stawek opłat ze względu na jakiegokolwiek cechy różnicujące przewoźników. Odnosząc się do argumentacji strony przeciwnej Sąd nie znalazł podstaw do umorzenia postępowania w sprawie uznając, że zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ jednostki samorządu terytorialnego w sprawie z zakresu administracji publicznej nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie lub zmianę jak w tej sprawie. Sąd podziela w pełni stanowisko wyrażone przez Naczelnego Sąd Administracyjny w postanowieniu z 25 września 2018 r. I OZ 862/18, zgodnie z którym następstwa stwierdzenia nieważności uchwały (ex tunc) są dalej idące niż uchylenie uchwały, które wywiera jedynie skutek ex nunc, tj. od daty jej uchylenia. Faktycznie skutki prawne uchylenia aktu i stwierdzenia jego nieważności są odmienne, więc zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ jednostki samorządu terytorialnego w sprawie z zakresu administracji publicznej nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie lub zmianę (uchwała z dnia

14 września 1994 r., sygn. akt: W 5/94). W uchwale z 14 lutego 1994 r., sygn. akt: K 10/93, Trybunał Konstytucyjny stanął zaś na stanowisku, że "przepis obowiązuje w danym systemie prawa, jeśli można go zastosować do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości". Tak więc zmiana czy uchylenie zaskarżonej uchwały przez organ, który ją podjął, przed wydaniem wyroku nie czyni bezprzedmiotowym rozpoznania skargi na tą uchwałę. Uchylenia czy zmiany zaskarżonej uchwały przez organ, który ją wydał nie można także traktować w kategoriach autoweryfikacji zaskarżonego aktu przez organ, a więc w zakresie kompetencji przypisanych organowi, który akt ten wydał na podstawie art. 54 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1302) zwanej dalej P.p.s.a. (tak też w wyroku NSA z dnia 8 listopada 2017 r., I OSK 1055/17). W skardze do Sądu wniesiono o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, a Rada Miasta nie ma kompetencji do stwierdzenia nieważności swojej uchwały ani do stwierdzenia jej niezgodności z prawem, co oznacza, że uchylenia (zmiany) uchwały nie można utożsamiać z uwzględnieniem skargi (wyrok NSA z dnia 7 września 2007 r., sygn. akt: II OSK 1046/07), a postępowania nie można uznać za bezprzedmiotowe. Mając powyższe na uwadze Sąd na podstawie art 147 § 1 P.p.s.a. orzekł jak w sentencji.