



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 28 sierpnia 2020 r.

Poz. 6550

WYROK NR III SA/PO 310/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 30 czerwca 2020 r.

w sprawie ustalenia w lokalnym transporcie zbiorowym wysokości opłat dodatkowych

Sygn. akt III SA/Po 310/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 czerwca 2020 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Szymon Widłak (spr.)

Sędziowie WSA Marzenna Kosewska

WSA Mirella Ławniczak

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 30 czerwca 2020r.

przy udziale

sprawy ze skargi Wojewoda Wielkopolski

na uchwałę Rada Miasta Poznania

z dnia 3 listopada 2015 roku nr XIX/248/VII/2015

w przedmiocie ustalenia w lokalnym transporcie zbiorowym wysokości opłat dodatkowych

I. stwierdza nieważność § 1 pkt 6 i 7 zaskarżonej uchwały nr XIX/248/VII/2015 Rady Miasta Poznania z dnia 3 listopada 2015 roku w sprawie sposobu ustalenia w lokalnym transporcie zbiorowym wysokości opłat dodatkowych z tytułu przewozu osób, naruszenia przepisów o przewozie rzeczy i zwierząt oraz w sprawie wysokości opłaty manipulacyjnej,

II. zasądza od Rady Miasta Poznania rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480,- zł (czterysta osiemdziesiąt) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

UZASADNIENIE

Rada Miasta Poznania, działając na podstawie art. 34a ust. 2 ustawy z 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 915), podjęła uchwałę z 3 listopada 2015 r., nr XIX/248/VII/2015 (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2015 r., poz. 6657), w sprawie sposobu ustalania w lokalnym transporcie zbiorowym wysokości opłat dodatkowych z tytułu przewozu osób, naruszenia przepisów o przewozie rzeczy i zwierząt oraz w sprawie wysokości opłaty manipulacyjnej.

W § 1 powyższej uchwały podano, że wysokość opłaty dodatkowej ustala się w następujący sposób: 1) za przejazd bez ważnego dokumentu przewozu bądź ważnego dokumentu poświadczającego uprawnienie do bezpłatnego przejazdu, z zastrzeżeniem pkt 6 i 7, jako 175-krotność obowiązującej opłaty normalnej za przejechanie trzech pierwszych przystanków przy użyciu tPortmonetki na karcie PEKA; 2) za naruszenie przepisów o przewozie rzeczy i zwierząt, a w szczególności za zabranie ze sobą do środka transportu rzeczy wyłączonych z przewozu albo rzeczy dopuszczonych do przewozu na warunkach szczególnych, bez zachowania tych warunków, z zastrzeżeniem pkt 6 i 7, jako 100% opłaty dodatkowej określonej w pkt 1; 3) za przejazd bez ważnego dokumentu poświadczającego uprawnienie do ulgowego przejazdu z zastrzeżeniem pkt 6 i 7, jako 80% opłaty dodatkowej określonej w pkt 1; 4) za przejazd nieprzekraczający 5 minut ponad czas określony w ważnym dokumencie przewozu, z zastrzeżeniem pkt 6 i 7, jako 50% opłaty dodatkowej określonej w pkt 1; 5) za spowodowanie przez pasażera zatrzymania lub zmiany trasy środka transportu bez uzasadnionej przyczyny, jako 200% opłaty dodatkowej określonej w pkt 1; 6) w razie uiszczenia opłaty dodatkowej podczas kontroli u kontrolera biletowego, jako 50% opłaty dodatkowej ustalonej w przypadkach określonych w pkt 1-4; 7) w razie uiszczenia opłaty dodatkowej w ciągu 7 dni jako 50% opłaty dodatkowej ustalonej w przypadkach określonych w pkt 1-4.

Wojewoda Wielkopolski, powołując się na art. 93 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm., dalej: „u.s.g.”), pismem z 25 marca 2020 r. zaskarżył powyższą uchwałę w części wnosząc o stwierdzenie nieważności jej § 1 pkt 6 i 7 ze względu na istotne naruszenie prawa. Wojewoda wniósł jednocześnie o zasądzenie od strony przeciwnej kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Wojewoda podniósł, że wypełniając delegację z art. 34a ust. 2 Prawa przewozowego Rada Miasta Poznania przepisami § 1 pkt 1-5 uchwały określiła sposób ustalania opłat dodatkowych z tytułu przewozu osób, zaś w § 2 określiła sposób ustalania opłaty manipulacyjnej związanej ze zwrotem albo umorzeniem opłaty dodatkowej. Natomiast mocą § 1 pkt 6 i 7 uchwały Rada Miasta zróżnicowała wysokość opłat dodatkowych w zależności od terminu ich wniesienia, co przekracza już granice upoważnienia z art. 34a ust. 2 Prawa przewozowego. Co więcej, zdaniem Wojewody, kwestionowane postanowienia uchwały naruszają art. 33a ust. 6 Prawa przewozowego, w świetle którego obniżenie wysokości opłaty dodatkowej należy wyłącznie do przewoźnika lub organizatora publicznego transportu zbiorowego i następuje w regulaminie przewozu lub taryfie, a nie w akcie prawa miejscowego wydanym przez organ jednostki samorządu terytorialnego.

Miasto Poznań w odpowiedzi na skargę wniosło o umorzenie postępowania z uwagi na jego bezprzedmiotowość, bowiem w dniu 28 kwietnia 2020 r. Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę nr XXVI/482/VIII/2020, zmieniającą § 1 zaskarżonej uchwały przez uchylene pkt 6 i 7. Miasto Poznań wniosło ewentualnie o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

Rozpoznanie niniejszej sprawy na wniosek strony wyrażony w odpowiedzi na skargę, przeprowadzone zostało w trybie uproszczonym (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.”).

Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (por. art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a.). Sąd uwzględniając skargę na taki akt stwierdza jego nieważność w całości lub w części albo stwierdza, że został wydany z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie nieważności (art. 147 § 1 P.p.s.a.).

Powyższa kontrola może być zainicjowana przez organ nadzoru. Zgodnie z art. 91 ust. 1 zd. 2 u.s.g. o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90 u.s.g. Organ nadzoru może zatem we własnym zakresie stwierdzić nieważność aktu prawa miejscowego, jednakże kompetencja ta ograniczona została ustawowo wskazanym terminem. Po upływie terminu z art. 91 ust. 1 u.s.g. organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenia do sądu administracyjnego.

Przepis art. 91 ust. 1 zd. 1 u.s.g. uznaje za nieważne uchwały lub zarządzenia sprzeczne z prawem. Jednocześnie art. 91 ust. 4 u.s.g. stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności takiego aktu, ograniczając się do wskazania, iż wydano go z naruszeniem prawa. Analiza tych regulacji prowadzi do wniosku, że istnieją dwa rodzaje wad uchwały lub zarządzenia, w postaci „nieistotnego naruszenia prawa” oraz „sprzeczności z prawem”, która obejmuje naruszenia prawa o charakterze istotnym. Przez sprzeczność taką należy rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc Konstytucją RP, ustawami, aktami wykonawczymi oraz powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego. Termin „sprzeczność” jest pojęciem nieostrym. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że sprzeczność uchwały lub zarządzenia musi być oczywista i bezpośrednia.

Za istotne naruszenie prawa uznać należy uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym (z uzasadnienia wyroku TK z 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02). Może ono polegać na naruszeniu prawa materialnego albo procesowego, o ile naruszenie norm procesowych mogło mieć wpływ na materialne ukształtowanie treści aktu. Przedmiotem kontroli sądu administracyjnego jest legalność aktu, co oznacza konieczność zbadania, czy akt ten, biorąc pod uwagę jego treść, może zostać pozostawiony w obrocie prawnym.

Zaskarżona do tut. Sądu – będąca aktem prawa miejscowego – uchwała Rady Miasta Poznania z 3 listopada 2015 r., nr XIX/248/VII/2015, w części obejmującej § 1 pkt 6 i 7 w sposób istotny narusza art. 34a ust. 2 w zw. z ust. 1, a także w zw. z art. 33a ust. 6 Prawa przewozowego.

Zgodnie z art. 34a ust. 1 Prawa przewozowego minister właściwy do spraw transportu określi, w drodze rozporządzenia: 1) sposób ustalania wysokości opłat dodatkowych pobieranych w razie: a) braku odpowiedniego dokumentu przewozu, b) braku ważnego dokumentu poświadczającego uprawnienie do bezpłatnego albo ulgowego przejazdu, c) niezapłacenia należności za zabrane ze sobą do środka przewozu rzeczy lub zwierzęta albo naruszenia przepisów o ich przewozie, d) spowodowania, bez uzasadnionej przyczyny, zatrzymania lub zmiany trasy środka transportu – mając na uwadze zróżnicowanie wysokości opłat dodatkowych w zależności od strat poniesionych przez przewoźnika i powodu nałożenia opłaty dodatkowej; 2) sposób ustalania wysokości przysługującej przewoźnikowi opłaty manipulacyjnej, mając na uwadze ponoszone koszty czynności związanych ze zwrotem lub umorzeniem opłaty dodatkowej. W odniesieniu do gminnego, powiatowego i wojewódzkiego regularnego przewozu osób, przepisy, o których mowa w ust. 1, określają odpowiednio rada gminy, rada powiatu albo sejmik województwa, a mieście stołecznym Warszawie – Rada miasta stołecznego Warszawy, o czym stanowi już art. 34a ust. 2 Prawa przewozowego.

Z delegacji ustawowej wyrażonej w art. 34a ust. 2 w zw. z ust. 1 Prawa przewozowego nie wynika wobec tego kompetencja dla Rady Miasta Poznania zróżnicowania wysokości opłaty dodatkowej w zależności od terminu jej uiszczenia, jak uczyniono to w objętych skargą § 1 pkt 6 i 7 uchwały. Co więcej, kompetencja w tym względzie została wyraźnie zastrzeżona dla przewoźnika lub organizatora publicznego transportu zbiorowego z tym, że jej realizacja powinna nastąpić w regulaminie przewozu lub w taryfie. Zgodnie bowiem z art. 33a ust. 6 Prawa przewozowego przewoźnik lub organizator publicznego transportu zbiorowego może określić w regulaminie przewozu lub taryfie obniżenie wysokości opłaty dodatkowej w razie natychmiastowego jej uiszczenia lub w terminie wyznaczonym w wezwaniu do zapłaty. Uregulowanie tej kwestii w uchwale podjętej w oparciu o art. 34a ust. 1 w zw. z ust. 2 Prawa przewozowego nastąpiło wobec tego z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Nie można zgodzić się przy tym z twierdzeniami Miasta Poznania, jakoby niniejsze postępowanie z uwagi na podjęcie przez Radę Miasta Poznania uchwały z 28 kwietnia 2020 r., nr XXVI/482/VIII/2020, w której uchylono § 1 pkt 6 i 7 zaskarżonej uchwały, stało się bezprzedmiotowe. Uchylenie uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego nie powoduje bezprzedmiotowości postępowania przed sądem administracyjnym wywołanego skargą na tę uchwałę, albowiem sąd – jak w niniejszej sprawie – posiada uprawnienie do stwierdzenia nieważności takiego aktu, a więc orzeczenia o jego wadliwości od momentu jego podjęcia (ex tunc). Wówczas uchwałę taką należy potraktować tak, jakby nigdy nie została podjęta, co może mieć znaczenie dla czynności prawnych podjętych na podstawie takiego aktu (postanowienie NSA z 12 grudnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2964/13).

Wobec powyższego, działając na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 91 ust. 1 zd. 1 u.s.g. – w pkt I. sentencji wyroku – stwierdzono nieważność § 1 pkt 6 i 7 uchwały Rady Miasta Poznania z 3 listopada

2015 r., nr XIX/248/VII/2015. O kosztach postępowania orzeczono w pkt II. sentencji wyroku na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 P.p.s.a.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Szymon Wiślak

Sędzia WSA

(-) Marzenna Kosewska

Sędzia WSA

(-) Mirella Ławniczak