

## II GSK 1405/16 - Wyrok NSA z 2016-10-26

*Skarga kasacyjna na uchwałę Rady Miasta B. w przedmiocie ustalenia stawki opłaty za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem albo zarządzającym jest Gmina Miasta B.*

### **Sentencja**

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący Sędzia NSA Joanna Sieńczyło-Chlabicz (spr.), Sędzia NSA Krystyna Anna Stec, Sędzia WSA del. Barbara Mleczko-Jabłońska, po rozpoznaniu w dniu 26 października 2016 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Gospodarczej skargi kasacyjnej Rady Miasta B. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt III SA/Kr 1283/15 w sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego w B. na uchwałę Rady Miasta B. z dnia [...] marca 2011 r., nr [...] w przedmiocie ustalenia stawki opłaty za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem albo zarządzającym jest Gmina Miasta B. oddała skargę kasacyjną.

### **Uzasadnienie**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. wyrokiem z dnia 3 grudnia 2015 r. o sygn. akt III SA/Kr 1283/15 w sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego w B. na uchwałę Rady Miasta B. z dnia [...] marca 2011 r. nr [...] w przedmiocie ustalenia stawki opłaty za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem albo zarządzającym jest Gmina Miasta B. - stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Sąd I instancji orzekał w następującym stanie sprawy:

I

Rada Miasta B. podjęła w dniu [...] 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 tej 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.

Prokurator Rejonowy w B. (dalej: Prokurator, skarżący) pismem z dnia 14 sierpnia 2015 r. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. skargę na ww. uchwałę. Stawiając powyższy zarzut Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały.

Uchwale zarzucił obrazę przepisów prawa materialnego, tj. art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 123; dalej: ustawa 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 przystanku. Prokurator podniósł również fakt, że do uchwały nie sporządzono uzasadnienia. Nie uzasadniano również na sesji Rady Nr [...], podczas której przyjęto zakwestionowaną uchwałę, dlaczego przyjęta ma być jednolita stawka opłaty.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta B. wniósł o jej oddalenie oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. wyrokiem z dnia 3 grudnia 2015 r. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały.

Sąd I instancji stwierdził, że 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 o publicznym transporcie zbiorowym 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).

Sąd I instancji podkreślił, że nie ulega 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".

Sąd I instancji przeanalizował przesłaną przez Burmistrza Miasta B. dokumentację poprzedzającą podjęcie zaskarżonego aktu. Analiza protokołu nr [...] sesji Rady Miasta B. z dnia [...] marca 2011 r. wykazała, 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.

Sąd I instancji podkreślił, że z uzasadnienia projektu ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. (druk sejmowy nr 2916) 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 I instancji 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).

Sąd I instancji stwierdził, że motywów, jakimi kierowała się Rada Miasta 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 uchwały - 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.

W ocenie Sądu I instancji 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. 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 zakreślonych (art. 94 Konstytucji). Ogólną podstawę prawną do stanowienia gminnych aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym stanowi art. 40 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.; dalej: ustawa 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.

W ocenie Sądu I instancji, Rada Miasta w B. podejmując zaskarżoną uchwałę w sposób wadliwy zrealizowała kompetencję zawartą w art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, a tym samym w sposób istotny naruszyła prawo.

Mając na uwadze podniesione powyżej argumenty uznać należy, że zaskarżona uchwała istotnie narusza art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP 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 (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.) 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.

II

Rada Miasta B. wniosła skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. z dnia 3 grudnia 2015 r., zarzucając Sądowi I instancji na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 16 ust. 4 i 5 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, polegającą na nietrafnym przyjęciu, że ustalenie przez Radę Miasta stawki opłaty za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych "z uwzględnienie niedyskryminujących zasad", musi łączyć się ze zróżnicowaniem tychże opłat w zależności od wielkości pojazdu, a w szczególności, że nie może to być jednolita opłata w maksymalnej ustawowej wysokości.

Wskazując na to naruszenie autor skargi kasacyjnej wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz wydanie orzeczenia reformatoryjnego w trybie art. 188 p.p.s.a., tj. oddalenie skargi Prokuratora Rejonowego w B., a także o zasądzenie kosztów postępowania.

III

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługiwała na uwzględnienie.

Naczelny Sąd Administracyjny jest związany podstawami skargi kasacyjnej, bowiem stosownie do treści art. 183 § 1 p.p.s.a, rozpoznając sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze pod rozwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania, która zachodzi w przypadkach przewidzianych w § 2 tego artykułu. W niniejszej sprawie nie występują jednak żadne z wad wymienionych we wspomnianym przepisie, które powodowałyby nieważność postępowania prowadzonego przez Sąd I instancji.

Za niezasadny należy uznać zarzut naruszenia przepisów prawa materialnego, tj. zarzut naruszenia art. 16 ust. 4 i 5 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym przez jego błędną wykładnię, polegającą na nietrafnym przyjęciu przez Sąd I instancji, że ustalenie przez Radę Miasta stawki opłaty za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych "z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad", musi łączyć się ze zróżnicowaniem tychże opłat w zależności od wielkości pojazdu, a w szczególności, że nie może to być jednolita opłata w maksymalnej ustawowej wysokości.

Odnosząc się do tak postawionego zarzutu w pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym 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. Stosownie do art. 16 ust. 5 pkt 1 cyt. ustawy stawka opłaty, o której mowa w ust. 4, nie może być wyższa niż 5 gr za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym. W zaskarżonej uchwale Rada Miasta B. ustaliła maksymalną stawkę opłaty za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym.

Jak słusznie zauważył Sąd I instancji w przepisach ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nie wyjaśniono, co należy rozumieć przez pojęcie "niedyskryminujące zasady". W orzecznictwie TK wskazuje się, że dyskryminacja to nierówne traktowanie prawnie nieusprawiedliwione i niezasadne obiektywnymi przyczynami. W orzecznictwie TK 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 i Sądu Najwyższego.

W uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (druk sejmowy nr 2916) wskazuje się, 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 cyt. 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, 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 należytym stanie, co związane jest z ich sprzętaniem, konserwacją odnawianiem itp.

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.

Naczelny Sąd Administracyjny orzekający w rozpoznawanej sprawie nie podziela stanowiska skarżącej kasacyjnie Rady, podkreślonego w toku postępowania, że ustalenie stawki opłat w maksymalnej, dopuszczonej przez ustawodawcę wysokości - jest równoznaczne z brakiem naruszenia art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. W przepisie tym jest bowiem mowa, o czym już wspomniano, że opłata powinna być ustalona z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad. Zatem podejmując uchwałę w oparciu o ten przepis, Rada Miasta powinna mieć na uwadze omawianą przesłankę. Aby ustalić, czy uchwała odpowiada ratio legis przepisu upoważniającego, należałoby zbadać treść uzasadnienia uchwały oraz materiałów dokumentujących jej przygotowanie i uchwalenie (por. wyrok NSA z dnia 17 lutego 2015 r., II GSK 2489/13).

Jak słusznie wskazał Sąd I instancji, z uzasadnienia zaskarżonej uchwały nie sposób ustalić, jakimi motywami 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 - kierowała się Rada Miasta B.. W uzasadnieniu tym poza odnotowaniem wejścia w życie ustawy o publicznym transporcie drogowym, jako aktu zawierającego podstawy normatywne do

podjęcia zaskarżonej uchwały stwierdzono, że: "Wysokość opłaty określona została przy uwzględnieniu zasady niedyskryminacji i mieści się w zakresie wyznaczonym ustawą o publicznym transporcie zbiorowym".

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 tym miejscu wymaga podkreślenia, że jak wynika z uzasadnienia zaskarżonego wyroku Sąd I instancji - w związku z lakonicznym charakterem uzasadnienia zaskarżonej uchwały - przeanalizował przesłaną przez Burmistrza Miasta B. dokumentację poprzedzającą podjęcie zaskarżonej uchwały. Analiza tej dokumentacji dokonana przez Naczelnego Sądu Administracyjnego potwierdza wnioski, do których doszedł WSA w K.. Jak słusznie wywodzi Sąd I instancji, z nadesłanych przez organ dokumentów nie wynika, aby przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały kierowano się kryterium uwzględnienia niedyskryminujących zasad. Analiza protokołu sesji Rady Miasta B. nr [...] z dnia [...] 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.

Zatem brak jest jakiegokolwiek analizy wskazującej, że zastosowanie jednolitej stawki w przypadku wszystkich przewoźników operujących na przestankach, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Miasta B. należy stwierdzić, że kryteria jakimi kierowali się radni podejmujący uchwałę nie dadzą się ustalić na podstawie przedłożonych przez organ dokumentów oraz udzielonych odpowiedzi.

Oczywiście nie można wykluczyć, że w wyniku uprzednio przeprowadzonej analizy Rada Miasta słusznie stwierdzi, że specyfika lokalna w pełni uzasadnia zastosowanie jednej stawki. Tym niemniej powody uchwalenia stawki w takiej, a nie innej wysokości powinny znaleźć odzwierciedlenie w jednoznacznym stanowisku Rady, czego w tej sprawie zabrakło. Nie podlega dyskusji, że granice samodzielności działania organów gminy wyznacza legalność działania tych organów. Wykonywanie uchwałodawczej działalności rady miasta powinno się odbywać zawsze zgodnie z obowiązującym prawem. Brak wskazania motywów podjęcia uchwały wpływa także zasadniczo na jej ocenę z punktu widzenia standardów konstytucyjnych.

W konsekwencji, rację ma Sąd I instancji twierdząc, że 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.

Z uwagi na powyższe, należało podzielić stanowisko Sądu I instancji, że zaskarżona uchwała istotnie narusza art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a także zasady praworządności i legalności wynikające z art. 7 Konstytucji RP, a w konsekwencji przyjęcie, że organ naruszył w sposób istotny art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie drogowym.

Mając te wszystkie względy na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny w oparciu o art. 184 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku.