

**WYROK****W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ****Dnia 10 czerwca 2021 roku**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Mirella Ławniczak (spr.)
Sędziowie WSA Walentyna Długaszewska
 WSA Szymon Widłak

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 10 czerwca 2021 roku
sprawy ze skargi Rady Miasta Poznania
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego
z dnia 08 marca 2021 r. nr KN-I.4131.1.129.2021.16
w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie stref cen
 oraz ustalenia cen urzędowych i stawek taryfowych
 za przewozy taksówkami

1. Uchyla rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 8 marca 2021 r., nr KN-I.4131.1.129.2021.16,
2. Zasądza od Wojewody Wielkopolskiego na rzecz skarżącej kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Karolina Walkowiak
st. sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

W dniu 02 lutego 2021 r. Rada Miasta Poznania, wskazując na art. 11b ustawy z dnia 09 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2140 z późn. zm., dalej jako u.t.d.) podjęła uchwałę nr XLI/718/VIII/2021 w sprawie stref cen oraz ustalenia cen urzędowych (maksymalnych) i stawek taryfowych za przewozy taksówkami na terenie miasta Poznania. Uchwała została opublikowana (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2021 r. poz. 1324, dalej także jako uchwała).

W uchwale ustalono ceny urzędowe za przewozy taksówkami na terenie miasta Poznania jako ceny maksymalne, jedną strefę cen obowiązującą przy przewozach osób taksówkami obejmującą cały obszar miasta Poznania, dwie stawki taryfowe, wskazano że należność za przewóz taksówkami na terenie miasta Poznania określa wskazanie taksometru elektronicznego lub będącego w formie aplikacji (§ 1 – 4 uchwały). Nadto wskazano, że naruszenie przepisów o cenach urzędowych za przewozy taksówkami stanowi podstawę do wymierzenia grzywny w trybie i na zasadach określonych prawem oraz cofnięcia licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką (§ 5 uchwały).

Wojewoda Wielkopolski, rozstrzygnięciem nadzorczym z 8 marca 2021 r. nr KN I.4131.1.129.2021.16, wskazując na art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm., dalej jako u.s.g.) stwierdził nieważność § 5 ww. uchwały nr XLI/718/VIII/2021 ze względu na istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru napisał, że zgodnie z art. 11b u.t.d. rada gminy może ustalać ceny za przewozy taksówkami na terenie gminy. Rada gminy określa strefy cen (stawki taryfowe) obowiązujące przy przewozie osób i ładunków taksówkami (ust. 2). Zgodnie z art. 11c u.t.d., ceny i stawki taryfowe, o których mowa w art. 11b u.t.d., mają charakter cen i stawek taryfowych maksymalnych.

Organ nadzoru ocenił, że Rada Miasta Poznania, stanowiąc § 5 uchwały, wykroczyła poza zakres delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa. Zdaniem Wojewody, w uchwale podejmowanej w oparciu o art. 11b u.t.d. nie można stanowić o przesłankach uzasadniających wymierzenie grzywny lub cofnięcie licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką. Ponadto kwestie te zostały unormowane ustawowo (art. 15, art. 92 u.t.d.), co tym bardziej ma przemawiać za wyłączeniem kompetencji uchwałodawczej prawodawcy miejscowego. Organ nadzoru podkreślił, iż organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego

upoważnienia. Przekroczenie kompetencji przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Pismem z 02 kwietnia 2021 r. Rada Miasta Poznania, zastępowana przez zawodowego pełnomocnika, wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, zaskarżając opisane rozstrzygnięcie nadzorcze. Pełnomocnik zarzucił naruszenie art. 91 ust. 1 u.s.g. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że przepis §5 ww. uchwały Rady Miasta Poznania został wydany z rażącym naruszeniem prawa; wniósł o uchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego, ewentualnie o stwierdzenie, iż uchwała została wydana z nieistotnym naruszeniem prawa, obciążenie Wojewody Wielkopolskiego kosztami postępowania w sprawie, w tym kosztami zastępstwa procesowego.

Uzasadniając pełnomocnik napisał, że w §5 w żaden sposób nie zostały uregulowane jakiegokolwiek przesłanki wymierzenia grzywny ani cofnięcia licencji - nie wskazano przypadków w jakich może do tego dojść nie uregulowano wysokości w jakiej wymierzana jest sankcja, na jaki okres oraz na jakich zasadach cofana jest licencja na wykonywanie transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką. Brakuje jakiegokolwiek regulacji w tym zakresie, co zdaniem pełnomocnika jednoznacznie wskazuje, że nie doszło do przekroczenia kompetencji. Postanowienie §5 miało mieć funkcję wyłącznie informacyjną, Rada Miasta Poznania chciała przekazać komunikat co do możliwych sankcji za naruszenie stawek cenowych. Zamieszczenie takiego postanowienia było szczególnie uzasadnione przy uwzględnieniu kręgu podmiotów - taksówkarzy, do których ww. akt prawa miejscowego był kierowany. Dzięki przepisowi §5 otrzymywali oni całłościowy komunikat co do tego, że mogą zostać wobec nich zastosowane sankcje, jeśli nie zastosują się do stawek cen wskazanych w uchwale. Jednoznaczne sformułowanie w treści aktu prawa miejscowego postanowienia „w trybie i na zasadach określonych prawem” wskazuje, że §5 stanowi jedynie odniesienie do przepisów rangi ustawowej. Tym samym §5 przedmiotowej uchwały stanowić miał funkcjonalną całość z ustawą, w żaden sposób nie powtarzając ani nie zmieniając unormowań zawartych w przepisach hierarchicznie wyższych, a Rada Miasta Poznania nie wykroczyła poza swoje kompetencje ustawowe. Odesłania do przepisów ustaw zawartych w innym akcie prawnym są dopuszczalne na mocy § 22 w zw. z § 110 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 czerwca 2002 r. - Zasady techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) i nie stanowią naruszenia prawa.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Wielkopolski, także zastępowany przez zawodowego pełnomocnika, wniósł o oddalenie skargi. Pełnomocnik Wojewody napisał, że z art. 11b u.t.d. zawierającego delegację ustawową wynika, że rada gminy może: 1) ustalać ceny za przewozy taksówkami na terenie gminy, 2) określać strefy cen (stawki taryfowe) obowiązujące przy przewozie osób i ładunków taksówkami. Pełnomocnik ocenił, że powyższy przepis nie przyznaje żadnych innych kompetencji organowi stanowiącemu gminy; przepis § 5 uchwały wykracza poza przyznaną radzie delegację, a tym samym stanowi istotne naruszenie prawa. Akty prawa miejscowego nie mogą stanowić biuletynu informacyjnego, dlatego umieszczenie w nich postanowień nie zawierających norm prawnych, a mających jedynie charakter informacyjny stanowi naruszenie zasad prawidłowej legislacji (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 czerwca 2017 r., II OSK 991/17).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

W myśl art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 137) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in., stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 z późn. zm.- dalej jako P.p.s.a.), orzekanie w sprawach skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego.

W niniejszej sprawie kontroli Sądu poddano rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z 8 marca 2021 r., którym stwierdzono nieważność § 5 uchwały.

Przechodząc do oceny merytorycznej zgodności z prawem zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego w świetle zarzutów zawartych w skardze jak i rozstrzygając w granicach sprawy należy stwierdzić, że zaskarżony akt nadzoru wydano z naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. organ nadzoru może orzec o nieważności uchwały organu gminy w całości lub w części, w razie stwierdzenia że jest ona sprzeczna z prawem. W przypadku zaś nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się wyłącznie do wskazania, że uchwałę wydano z

naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.. Oznacza to, że istnieją dwie kategorie wad uchwał organów gminy (istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa).

W niniejszej sprawie Wojewoda stwierdził, iż w zakwestionowanym przepisie uchwały doszło do rażącego naruszenia prawa i w tym zakresie Sąd oceniał zasadność podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Sąd zaznacza, że 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 naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (M. Stahl, Z. Kmiecik. Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny [w:] Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102).

W ocenie Sądu, odnosząc powyższe do niniejszej sprawy, stwierdzić należało zasadność zarzutów skargi prowadzącą do podważenia stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w części. Za istotne naruszenie prawa uznać należy uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym (z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 09 grudnia 2003 r., P 9/02; OTK-A 2003/9/100), a tego, w zakwestionowanej przez Wojewodę Wielkopolskiego części uchwały, stwierdzić nie można.

Zdaniem Sądu, zarzuty podniesione w skardze są zasadne. W zakwestionowanym przez Wojewodę przepisie § 5 uchwały Rady Miasta Poznania jest mowa o tym, że „naruszenie przepisów o cenach urzędowych za przewozy taksówkami stanowi podstawę do wymierzenia grzywny w trybie i na zasadach określonych prawem oraz cofnięcia licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką”. Zatem w analizowanym § 5 uchwały w żaden sposób nie zostały uregulowane jakiejkolwiek przesłanki wymierzenia grzywny ani cofnięcia licencji - nie wskazano przypadków w jakich może do tego dojść, nie uregulowano wysokości w jakiej wymierzana jest sankcja, na jaki okres oraz na jakich zasadach cofana jest licencja na wykonywanie transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką. Sąd zaznacza, że w § 5 uchwały nie powtórzono unormowań zawartych w innych aktach prawnych, która to praktyka jest niedopuszczalna. Przepis § 5 uchwały realizuje funkcję wyłącznie informacyjną i nie ma wpływu na treść aktu organu gminy.

W ocenie Sądu stanowisko organu nadzoru i jego argumentacja są nieprzekonujące. Sąd podkreśla, że w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego jak i w odpowiedzi na skargę Wojewoda w ogóle nie wziął pod uwagę, że naruszenie prawa przez organ gminy może mieć charakter istotny lub nieistotny, zaś tylko akt sprzeczny z prawem, a więc naruszający prawo w sposób istotny, jest nieważny.

Uzasadnienie rozstrzygnięcia nadzorczego jest nieprawidłowe, gdy nie wyjaśnia, na czym polega sprzeczność z prawem § 5 uchwały w stopniu na tyle istotnym, że warunkującym stwierdzenie jego nieważności. Jedynie w oczywistych sytuacjach można by uznać, że sąd administracyjny mógłby oddalić skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze, które mimo niepełnego uzasadnienia odpowiada prawu. Nie jest to jednakże dopuszczalne wówczas, gdy naruszenie prawa nie jest oczywiste i gmina podejmuje skuteczną z tym zarzutem polemikę (por. wyrok NSA z 06 października 2016 r., II OSK 1889/16; CBOSA)

Podsumowując, Sąd w składzie orzekającym uznał, że podniesiony w skardze zarzut naruszenia przez Wojewodę art. 91 ust. 1 u.s.g. jest uzasadniony. W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 148 P.p.s.a. uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 P.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Karolina Walkowiak

st. sekretarz sądowy