



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia środa, 16 sierpnia 2023 r.

Poz. 3952

### WYROK NR II SA/RZ 1683/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 23 maja 2023 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Paweł Zaborniak Sędziowie WSA Elżbieta Mazur - Selwa AWSA Karina Gniewek - Berezowska /spr./ Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 maja 2023 r. sprawy ze skargi Miejskiej Komunikacji Samochodowej sp. z o.o. w Dębicy na uchwałę Rady Miejskiej w Dębicy z dnia 17 października 2022 r. nr LXV/469/2022 w przedmiocie zmiany uchwały XVI/165/2016 Rady Miejskiej w Dębicy w sprawie uchwalenia cennika usług przewozowych Miejskiej Komunikacji Samochodowej sp. z o.o. w Dębicy I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały; II. zasądza od Rady Miejskiej w Dębicy na rzecz strony skarżącej Miejskiej Komunikacji Samochodowej sp. z o.o. w Dębicy kwotę 797 zł /słownie: siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

#### Uzasadnienie

Przedmiotem kontroli Sądu jest uchwała Rady Miejskiej w Dębicy (dalej: "Rada", "Organ") z 17 października 2022 r. nr LXV/469/2022 w sprawie zmiany uchwały nr XVI/165/2016 Rady Miejskiej w Dębicy z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie uchwalenia cennika usług przewozowych Miejskiej Komunikacji Samochodowej sp. z o.o. w Dębicy zmienionej uchwałą nr XXIX/302/2017 z dnia 13 lutego 2017 r., uchwałą nr XLV/496/2018 z dnia 19 lutego 2018 r., uchwałą nr VII/40/2019 z dnia 4 marca 2019 r. oraz uchwałą nr XLVIII/360/2021 z dnia 12 października 2021 r. Kwestionowana uchwała została wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.; dalej: "u.s.g."), art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679 z późn. zm.; dalej: "u.g.k.") oraz art. 15 ust.1 pkt 10, art. 50a ust. 1, art. 50b ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1343 z późn. zm.; dalej: "u.p.t.z."). Powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie zaskarżyła Miejska Komunikacja Samochodowa sp. z o.o. w Dębicy (dalej: "Strona skarżąca", "Spółka"), zaskarżając ww. uchwałę w całości. Strona skarżąca zarzuciła naruszenie: art. 4 ust. 1 pkt. 2 i ust. 2 u.g.k.; art. 7 ust. 4 pkt 1 u.p.t.z.; art. 50a i 50b ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie drogowym (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 z późn. zm.); art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz.U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 z późn. zm.); art. 46 ust. 1 pkt 6 lit. b ustawy o publicznym transporcie drogowym; brak jednoznaczności zapisów w załączniku do uchwały dotyczącej "komunikacji bezpłatnej" w strefie "0" z ulgami przysługującymi wszystkim pasażerom; brak spójności zapisów wewnątrz załącznika do uchwały dotyczących odpłatności za przewóz bagażu oraz zwierząt. W pierwszej kolejności Strona skarżąca wyjaśniła swój interes prawny w zaskarżeniu przedmiotowej uchwały i podała, że w dniu w dniu 27 grudnia 2018 r. zawarła umowę wykonawczą z Gminą Miasta Dębica, na podstawie której wykonuje usługi publicznego transportu zbiorowego na terenie Miasta oraz gmin sąsiednich, z którymi Miasto Dębica zawarło porozumienia międzygminne. Zaskarżona uchwała natomiast w sposób istotny zmienia zasady rozliczeń pomiędzy stronami, w szczególności

z przychodów Skarżącego określonych w załączniku nr 4 do umowy wykonawczej zostają usunięte przychody uzyskane ze sprzedaży biletów. Pozbawienie jej przychodów określonych w umowie wykonawczej, które w roku 2022 r. osiągną poziom 1,2 miliona zł spowoduje niemożność wykonania zadań przewozowych, powierzonych Spółce przez organizatora transportu. Wnioskodawcy w uzasadnieniu do projektu uchwały podali "potencjalny dodatkowy koszt dla budżetu miasta" w wysokości 520-750 tys. zł. W pracach komisji Rady Miejskiej w Dębicy wielokrotnie był podnoszony zarzut, że koszty będą większe. Natomiast ani wnioski, ani uchwała nie zostały poprzedzone analizą skutków prawnych, finansowych, społecznych. Nie zostały określone korzyści spodziewane do osiągnięcia, ani ich sposób mierzenia. Nie została też przeprowadzona analiza ryzyka i przedstawienie ewentualnych sposobów zaradczych na wypadek ich wystąpienia. Nie był też dokładnie sformułowany zakres obowiązywania "bezpłatnej komunikacji", tj. czy ma dotyczyć mieszkańców Gminy Miasta Dębica w strefie "0", czy wszystkich pasażerów w strefie "0". Na sesji Rady Miejskiej w Dębicy został zgłoszony wniosek o skierowanie tej uchwały do ponownego przepracowania w komisjach Rady Miejskiej, jednak nie został przyjęty przez Radę Miejską. Ani wnioskodawca, ani Rada Miejska w Dębicy nie wskazali źródła finansowania realizacji tej uchwały. Strona skarżąca podniosła, że przyjęty zaskarżoną uchwałą załącznik, stanowiący nowy obowiązujący cennik, według którego ma realizować usługi transportu publicznego o charakterze publicznym, zawiera szereg nieścisłości, a niektóre jego zapisy są sprzeczne. W związku z tym, w ocenie Spółki stosowanie tego dokumentu może narazić ją na wejście w spory z potencjalnymi pasażerami ich komunikacji. Z uwagi na podejrzenie, że uchwała jest niezgodna z prawem, stosowanie jej przez Miejską Komunikację Samochodową sp. z o.o. w Dębicy może spowodować poważne konsekwencje prawne, jak i finansowe. Strona skarżąca wyjaśniła również, że w dniu 25 października 2022 r. po przeanalizowaniu aktualnego stanu formalnego i prawnego zwróciła się do Burmistrza Miasta Dębicy o zabezpieczenie w przyszłorocznym budżecie, tj. na rok 2023, dodatkowej kwoty 2,3 mln zł. Kwota 0,5 mln zł dotyczy skokowego wzrostu cen, natomiast kwota 1,8 mln zł dotyczy realizacji zaskarżonej uchwały. Spółka założyła, że całkowity przychód ze sprzedaży biletów, w strefie "0", po uwzględnieniu proponowanych podwyżek cen biletów, będzie na poziomie 1,2 mln zł i taka kwota poza planowaną rekompensatą, jest niezbędna do pokrycia skutków wprowadzenia "bezpłatnej komunikacji". Ponadto likwidacja sprzedaży biletów spowoduje konieczność zastąpienia systemu do liczenia przewiezionych pasażerów, szacowany koszt to około 600 tys. zł, a realizowany do tej pory na podstawie rejestru sprzedaży. Chodzi o wyliczenie wskaźnika - Liczba przewozów komunikacją miejską na przebudowanych i nowych liniach komunikacji miejskiej. Do tej pory był on podawany na podstawie rejestru sprzedaży biletów. Gmina Miasto Dębica otrzymała dofinansowanie w projekcie "Ograniczenie niskiej emisji w Dębicko Ropczyckim Obszarze Funkcjonalnym poprzez zakup nowoczesnych autobusów oraz poprawę infrastruktury drogowej związanej z obsługą transportu drogowego" w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014 - 2020, Oś priorytetowa V. Infrastruktura komunikacyjna, Działanie 5.4 Niskoemisyjny transport miejski, m.in. na zakup 10 miejskich autobusów eksploatowanych przez MKS. Do końca trwałości projektu, tj. do 2025 r. Strona skarżąca została zobowiązana do podawania osiągniętych wskaźników, m.in. wskaźnika - Liczba przewozów komunikacją miejską na przebudowanych i nowych liniach komunikacji miejskiej. Wskaźnik ten był podawany na podstawie rejestru sprzedaży. Jeżeli nie będzie sprzedaży biletów, to trzeba zastąpić go innym mechanizmem oraz wystąpić do Marszałka Województwa o akceptację zmiany. Środki pozyskane w tym projekcie obejmowały nie tylko zakup autobusów, ale też przebudowę ulic, przystanków oraz monitoring. Strona skarżąca wyjaśniła, że do dnia dzisiejszego nie otrzymała od Burmistrza formalnej odpowiedzi, jednak nieformalnie dowiedziała się, że zakładana przez nią wysokość wzrostu rekompensaty na rok 2023 jest niemożliwa i należy rozważyć tzw. "optymalizację linii" realizujących przewozy w komunikacji zbiorowej w celu obniżenia ilości realizowanych wozokilometrów z 930 tys. do 800 tys., co skutkować będzie redukcją zatrudnienia oraz pogorszeniem jakości świadczenia usług komunikacji zbiorowej, tj. mniejsza częstotliwość połączeń. Z opublikowanego projektu budżetu Miasta Dębicy na rok 2023 wynika, że Miasto Dębica, w roku 2023 przeznaczy na komunikację zbiorową, kwotę około 6,5 mln zł, co uwzględniając skalkulowany koszt wozokilometra na 2023 rok daje około 650 tys. wozokilometrów. Według analiz Spółki proponowana redukcja jest niewystarczająca, gdyż nie uwzględnia faktu, że pewne koszty ponoszone w Miejskiej Komunikacji Samochodowej sp. z o.o. w Dębicy są niezależne od ilości wykonywanych wozokilometrów. Strona skarżąca podniosła również, że nie może zgodzić się na przerzucanie na nią kosztów podjętej uchwały. Podała, że lata 2020-2022 były dla niej okresem trudnym ze względu na zagrożenie epidemiologiczne koronawirusa SARS-CoV-2. W związku z dynamicznymi zmianami dotyczącymi ograniczeń, bardzo często dokonywano zmian w rozkładzie jazdy dostosowując go do realnych potrzeb. Zmiany spowodowały znaczny spadek przychodów ze sprzedaży biletów. W związku z wystąpieniem zagrożenia epidemiologicznego koronawirusa SARS-CoV-2, zostały podjęte następujące działania: 1. Zostały wprowadzone zarządzeniami ograniczenia, a także nowe obowiązki. 2. Zostały zakupione i rozprowadzone wśród pracowników dodatkowe środki ochronne takie jak

maseczki, przyłbice, rękawiczki, żele odkażające, kombinezony ochronne. 3. Zostały zakupione dodatkowe urządzenia oraz środki odkażające do odkażania autobusów i obiektów budowlanych. 4. Zostały wyznaczone oraz oznakowane strefy ochronne w miejscach kontaktu z klientami oraz zamontowane przegrody z pleksy. 5. Zorganizowano akcję informacyjną dla naszych klientów odnośnie obowiązujących ograniczeń i konieczności stosowania się do nich. 6. Wprowadziliśmy systematyczne odkażanie autobusów oraz okresowo przystanków autobusowych. 7. W miesiącu marcu 2020 r. pracownicy zostali zachęcani do wykorzystywania urlopów wypoczynkowych. 8. Wszystkim pracownikom, którzy mieli prawo do skorzystania z zasiłku opiekuńczego na dzieci, zostało im to umożliwione. 9. Na pewien okres wprowadziliśmy postojowe dla części kierowców. 10. Przez czas ograniczonego kursowania zrezygnowaliśmy z kontroli biletowej. 11. Zrezygnowaliśmy z części usług ochrony świadczonej przez firmę zewnętrzną, na rzecz obsługi tej czynności przez naszych pracowników. 12. W autobusach zostały wydzielone strefy, aby dostosować je do wprowadzonych ograniczeń co do ilości przewożonych osób. 13. Na kursach bardziej obłożonych musieliśmy wprowadzić dodatkowe autobusy ze względu na przekroczenia dopuszczonych ilości przewożonych osób. Podsumowując rok 2020 zakończył się wynikiem pozytywnym 18,5 tys. zł, rok 2021 zakończył się stratą 467 tys. zł, a rok 2022 zakończył się stratą szacunkową około 600 tys. zł. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.g.k. Spółka wskazała, że przepisy art. 50a i 50b u.p.t.z. określają, że regulacja przypisana w tym miejscu radzie gminy (miejskiej) winna dotyczyć wszystkich operatorów publicznych wykonujących przewozy na terenie Miasta Dębicy. W jej ocenie wskazany jako podstawa prawna zaskarżonej uchwały art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.g.k. nie powinny mieć zastosowania. Powołanie się na nie w podstawie podjętej uchwały oraz wywiedzenie z nich prawa do uchwalania cen w komunikacji zbiorowej przez Radę Miejską w Dębicy jest w istocie przekroczeniem kompetencji Rady Miejskiej w Dębicy i stanowi istotne naruszenie prawa. Odnośnie zarzutu naruszenia art. 7 ust. 4 pkt. 1 u.p.z.t. Spółka wskazała, że zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.t.z. organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności m.in. na ustalaniu opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (Dz.U. z 2020 r. poz. 8), za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz ustalaniu sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Przyjęty przez Radę Miejską w Dębicy cennik Miejskiej Komunikacji Samochodowej sp. z o.o. zawiera zarówno ustalenie opłat za przewóz, jak również sposób dystrybucji biletów. W ocenie Strony skarżącej w tym zakresie Rada Miejska w Dębicy w sposób nieuprawniony weszła w kompetencje Burmistrza, zatem doszło do istotnego naruszenia prawa. Odnośnie zarzutu naruszenia art. 50a i 50b ustawy o publicznym transporcie zbiorowym Spółka wskazała, że prawidłowo podjęta uchwała w trybie art. 50a i 50b winna dotyczyć wszystkich operatorów publicznych wykonujących przewozy na terenie Miasta Dębicy. Tymczasem, jak wynika z § 2 podjętej uchwały reguluje ona kwestie cennika jednego konkretnego operatora publicznego - Miejskiej Komunikacji Samochodowej sp. z o.o. Ponadto, na podstawie art. 50a rada gminy posiada kompetencję do ustalenia ceny za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej. Określenie użyte w uchwale "wprowadza się w granicach administracyjnych Gminy Miasta Dębica bezpłatną komunikację miejską" nie odpowiada treści art. 50a. Nie w każdym przypadku komunikacja miejska będzie stanowić usługę przewozową w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej. Komunikacja miejska obejmująca pasażerskie przewozy (tj. przewozy osób) nie obejmuje m.in. przewozu rzeczy (bagażu) oraz zwierząt. Dodatkowo uchwała nie wskazuje cen za usługi przewozowe (cen maksymalnych) obowiązujących wszystkich operatorów publicznych, a jedynie zawiera ceny określone dla konkretnego operatora publicznego (cennik Miejskiej Komunikacji Samochodowej sp. z o.o.). Po czwarte, cena maksymalna za usługi przewozowe, którą określić może rada gminy musi być podana kwotowo. Takiej wartości zaskarżona uchwała nie wskazuje. Po piąte, w załączniku do uchwały Rozdział III Rodzaje i ceny biletów, Rada Miasta określiła ceny biletów, zgodnie z przepisem art. 50a ust. 1 ustawy "może ustalać ceny za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej w gminnych przewozach pasażerskich ale w art. 50b tej ustawy - ceny, o których mowa w art. 50a, mają charakter cen maksymalnych. A zatem reguły kompetencyjne wynikające z przepisu art. 50a ust. 1 ustawy odnoszą się wyłącznie do możliwości ustalania przez organ stanowiący gminy cen maksymalnych za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym, w zakresie zadań o charakterze użyteczności publicznej w gminnych przewozach pasażerskich. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 z późn. zm) Strona skarżąca wskazała, że w załączniku do uchwały Rozdział V Opłaty dodatkowe, Rada Miejska w Dębicy określiła wysokości opłat dodatkowych. Przepis art. 34a ust. 1 ww. ustawy upoważnia ministra właściwego do spraw transportu do określenia w drodze rozporządzenia sposobu ustalania wysokości opłat dodatkowych, wskazania sytuacji, w których opłaty dodatkowe mogą być pobierane mając na uwadze zróżnicowanie wysokości opłat dodatkowych w zależności od strat poniesionych

przez przewoźnika i powody nałożenia opłaty. W ust. 2 art. 34a ustawy powyższa kompetencja została przyznana radom gmin, powiatu i sejmikowi województwa w odniesieniu odpowiednio do gminnego, powiatowego i wojewódzkiego regularnego przewozu osób. Powyższy przepis stanowi zatem upoważnienie ustawowe dla rady gminy do stanowienia prawa miejscowego w zakresie sposobu ustalania wysokości opłat dodatkowych. Ustawowe upoważnienie określone w art. 34a ust. 2 w zw. z art. 34a ust. 1 ustawy Prawo przewozowe obejmuje wyłącznie upoważnienie do wydania przepisów określających sposób ustalania opłat dodatkowych, nie wysokość opłaty. Brak jest zatem podstaw do konstruowania przepisów prawa miejscowego określających nie sposób ustalenia wysokości opłaty, ale wprost jej wysokości. Skoro zatem Rada Miejska w Dębicy, w zaskarżonej uchwale ustaliła kwotowo wysokość opłaty dodatkowej i manipulacyjnej, to w ocenie Spółki przekroczyła upoważnienie ustawowe wynikające z art. 34a ust. 2 w związku z art. 34a ust. 1 ustawy, mówiące o wydawaniu przepisów określających sposób ustalania wysokości opłat dodatkowych. Odnośnie zarzutu naruszenia art. 46 ust. 1 pkt 6 lit. b ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, Strona skarżąca wskazała, że na mocy art. 46 ust. 1 pkt 6 lit. b u.p.t.z. cennik opłat w przewozach o charakterze użyteczności publicznej powinien zawierać ceny biletów ulgowych, wynikające z uprawnień pasażerów do ulgowych przejazdów, ustanowionych na obszarze właściwości danego organizatora. Uprawnienia do ulgowych przejazdów dla pasażerów, które nie wynikają z przepisów powszechnie obowiązujących, mogą być ustanawiane przez operatora w uzgodnieniu z organizatorem (art. 46 ust. 1 pkt 6 i 11 u.p.t.z.). Zgodnie natomiast z art. 7 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy organizatorem publicznego transportu zbiorowego, właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów, na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej, w gminnych przewozach pasażerskich jest gmina. Na mocy ust. 4 wskazanego wyżej przepisu, zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego w gminie wykonuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Zatem uzgadnianie uprawnień do ulgowych przejazdów w przewozach o charakterze użyteczności publicznej, należy do kompetencji organu wykonawczego, który wykonuje zadanie organizowania publicznego transportu zbiorowego. Biorąc pod uwagę powyższe w ocenie Spółki należy uznać, że postanowienia Załącznika do uchwały, w których zostały określone uprawnienia do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami komunikacji miejskiej, wykraczają poza kompetencje wynikające z przywołanego w podstawie prawnej przepisu art. 50a ust. 1 ustawy. Co więcej, Rada Miasta wprowadzając powyższą regulację do przedmiotowej uchwały, wkroczyła w nienaruszalne, przyznane ustawą, kompetencje organu wykonawczego, w tym przypadku Burmistrza Miasta. Odnośnie zarzutu braku jednoznaczności zapisów w załączniku do uchwały dotyczącej "komunikacji bezpłatnej" w strefie "0" z ulgami przysługującymi wszystkim pasażerom. Załącznik do podjętej uchwały Rozdział III Rodzaje i ceny biletów, nie zawiera cen maksymalnych biletów za przejazdy w strefie "0". Natomiast w rozdziale II Uprawnienia do zwolnień i ulg w opłatach za przejazdy wyliczone są ulgi w przejazdach dotyczących wszystkich stref. Należałoby uściślić czy np. inwalida wojenny, który ma prawo do przejazdu, w strefie "0", ma korzystać z bezpłatnej komunikacji czy ulgi. Pojawia się wątpliwość, czy gdy pasażer zażąda biletu ulgowego o wartości 0,00 zł, to kasjer lub kierowca autobusu Miejskiej Komunikacji Samochodowej Sp. z o. o. w Dębicy ma wydać taki bilet czy odmówić. Konsekwencją wydania biletu ulgowego jest przy rozliczaniu z Gminą Miasta Dębica wystawienie faktury za stosowanie ulgi i doliczenie podatku VAT, podczas gdy w innym rozliczeniu do zaliczek na rekompensatę nie jest doliczany podatek VAT. Stanowi to dodatkowy koszt obciążający budżet komunikacji zbiorowej. Odnośnie zarzutu braku spójności zapisów załącznika do uchwały dotyczących odpłatności za przewóz bagażu oraz zwierząt, Strona skarżąca wskazała, że załącznik do podjętej uchwały Rozdział II Uprawnienia do zwolnień i ulg w opłatach za przejazdy, w ust. 5 Uprawnienia do zwolnień i ulg w opłatach za przejazdy obowiązujące tylko w "0" miejskiej strefie opłat - określono: "W "0" miejskiej strefie opłat (w granicach administracyjnych Miasta Dębica) z bezpłatnych przejazdów środkami MKS sp. z o. o. korzystają wszyscy pasażerowie.". Natomiast w POSTANOWIENIACH KOŃCOWYCH: 1) ust. 1 Zezwala się na przewóz bagażu środkami miejskiej komunikacji: a) Za biletom normalnym przewidzianym w niniejszym cenniku 2) ust. 2 Dopuszcza się również przewóz zwierząt na zasadach określonych w Regulaminie Przewozów a) Za biletom jak za przewóz bagażu Tymczasem Rozdział III Rodzaje i ceny biletów nie ma określonych cen biletów w strefie "0" za przewóz bagażu i zwierząt. W załączniku do zaskarżonej uchwały nie określono żadnych cen biletów w strefie "0", a zatem pojęcie biletu normalnego w strefie "0" nie istnieje i w związku z tym ww. zapisy są zawieszane w próżni. Z drugiej strony zaskarżona uchwała nie odnosi się do zwolnienia z przewozu bagażu i zwierząt w strefie "0", a określa że z bezpłatnych przejazdów korzystają pasażerowie. W odpowiedzi na skargę Organ wniósł o jej oddalenie w całości. Odnosząc się do zarzutu, że podjęcie uchwały nie zostało poprzedzone analizą skutków prawnych, finansowych i społecznych wskazał, że nie mieści się on w zakresie kryterium zgodności z prawem. Żaden przepis nie wymaga w przypadku projektów uchwał organu stanowiącego gminy by przeprowadzać analizy na kształt Oceny Skutków Regulacji (per analogiam do rządowego procesu legislacyjnego). Pomimo tego, projekt uchwały zawierał stosowne uzasadnienie, do którego również Burmistrz

Miasta Dębicy w piśmie do Wojewody Podkarpackiego odnosi się, gdyż uzasadnienie to zawiera informacje o charakterze analitycznym wskazując korzyści społeczne, ekologiczne oraz dane finansowe. Co więcej, projekt uchwały był przedmiotem obrad komisji stałych Rady Miejskiej w Dębicy oraz debaty na sesji Rady Miejskiej w Dębicy, gdzie obszernie dyskutowano aspekty społeczno-ekonomiczne proponowanego rozwiązania. W ocenie Organu trudno uznać za zasadny zarzut jakoby Rada Miejska w Dębicy nie przeprowadziła analizy zagadnienia. Kwestia kosztów proponowanego rozwiązania była przedmiotem obrad komisji stałych i na sesji rady. Prezes spółki MKS przedstawiał na posiedzeniach komisji radnym stosowne dane, które od spółki uzyskał też jeden z radnych i referował je na sesji. Z danych tych wynika, że przychody MKS z tytułu biletów w strefie miejskiej w latach 2018-2021 wahały się w przedziale 520-795 tys. zł rocznie. Wskazana kwota przychodów za okres I-IX 2022 r. (niecałe 600 tys. zł) jest zbieżna z przychodami w analogicznym okresie lat 2018-2019 (czyli przed pandemią), stąd trudno uznać za wiarygodne projekcje, przewidywania Burmistrza Miasta Dębicy co do kwoty 1,2 mln zł rocznie. Odnośnie zarzutu naruszenia art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.g.k. Rada wskazała, że trudno uznać ww. zarzut za zasadny skoro ten sam przepis powoływano w kilku poprzednich uchwałach zmieniających oryginalną uchwałę nr XVI/ 165/2016 Rady Miejskiej w Dębicy z dnia 1 marca 2016 r. (przykładowo uchwała nr XLV111/360/2021 Rady Miejskiej w Dębicy z dnia 12 października 2021 r. i uchwała nr 11/40/2019 Rady Miejskiej w Dębicy z dnia 4 marca 2019 r.) i były to projekty wnoszone przez Burmistrza Miasta Dębicy a same uchwały były kilkakrotnie badane przez organ nadzoru - Wojewodę Podkarpackiego - a następnie opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego. Odnośnie zarzutu naruszenia art. 7 ust. 4 pkt 1 u.p.t.z. Rada wskazała, że zarzut ten trudno uznać za zasadny, ponieważ zapisy rzeczonoego cennika nie zostały w tym zakresie zmienione przedmiotową uchwałą poza wykreśleniem elementów dotyczących opłat i dystrybucji biletów w strefie miejskiej objętej na mocy uchwały bezpłatną komunikacją miejską. Ze względów porządkowych przyjęto w całości tekst cennika, ponieważ był on na przestrzeni lat wiele razy zmieniany i uchwała istotnie go zmieniająca mogłaby być nieczytelna i trudna w odbiorze, interpretacji. Ponadto oryginalna uchwała nr XVI/ 165/2016 Rady Miejskiej w Dębicy z dnia 1 marca 2016 r. również zawierała takie zapisy, a na przestrzeni lat była zmieniana uchwałami podejmowanymi z inicjatywy Burmistrza Miasta Dębicy, co nie budziło zastrzeżeń organu nadzoru. Przedmiotowa uchwała wpisuje się więc w te ramy. Podobnie zarzut naruszenia art. 50a i 50b ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym trudno uznać za zasadny, ponieważ oryginalna uchwała nr XVI/ 165/2016 Rady Miejskiej w Dębicy z dnia 1 marca 2016 r. a także jej późniejsze zmiany - wszystkie podjęte z inicjatywy Burmistrza Miasta Dębicy - zawierała takie przepisy i nie było to kwestionowane przez burmistrza ani organ nadzoru. Rada wskazała również, że przedmiotowa uchwała zawiera stosowne kategorie dla opłat dodatkowych i manipulacyjnych. Co więcej, struktura tej części załącznika nie była modyfikowana w stosunku do oryginalnej uchwały nr XVI/165/2016 Rady Miejskiej w Dębicy z dnia 1 marca 2016 r. Rada wyjaśniła także, że oryginalna uchwała nr XVI/165/2016 Rady Miejskiej w Dębicy z dnia 1 marca 2016 r. a także jej późniejsze zmiany - wszystkie podjęte z inicjatywy Burmistrza Miasta Dębicy - zawierała takie przepisy i nie było to kwestionowane przez burmistrza ani organ nadzoru. Poza tym, przepis art. 46 ust. 1 pkt 6 lit. b ustawy o publicznym transporcie zbiorowym stanowi o tym, że cennik należy podać do publicznej wiadomości i powinien on zawierać określone stawki ulgowe wynikające z przepisów powszechnie obowiązujących - a takim na terenie gminy jest rzeczona uchwała jako akt prawa miejscowego. Odnośnie zarzutu braku spójności zapisów załącznika do uchwały dotyczących odpłatności za przewóz bagażu oraz zwierząt Rada wskazała, że zarzut należy uznać za sztuczny, ponieważ przywołane przepisy dotyczą wszystkich stref i jako takie powinny być zawarte w cenniku. Dotychczasowy cennik również nie określał dedykowanych typów biletów na przewóz bagażu i zwierząt w każdej strefie. Punktem odniesienia była cena biletu normalnego. Skoro w strefie miejskiej obowiązywać ma bezpłatna komunikacja miejska, to logicznym i jedynym możliwym wnioskiem jest to, że w tej strefie przewóz bagażu i zwierząt odbywa się bezpłatnie, a w pozostałych strefach na dotychczasowych zasadach. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2492 ze zm.) w zw. z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259 ze zm.; dalej "p.p.s.a."), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. Wspomniana kontrola sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 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 i terenowych organów administracji rządowej. Jak stanowi art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę będącą aktem prawa miejscowego, stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie jej nieważności. W niniejszej sprawie kontroli sądownoadministracyjnej

poddana została uchwała Rady Miejskiej w Dębicy z 17 października 2022 r., Nr LXV/469/2022 w sprawie uchwalenia cennika usług przewozowych Miejskiej Komunikacji Samochodowej sp. z o.o. w Dębicy. Zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Przepis art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.; dalej: "u.s.g.") przyznaje gminie prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Akty prawa miejscowego jako akty prawa powszechnie obowiązującego mają charakter generalny i abstrakcyjny i obejmują swoim zasięgiem wszystkie podmioty funkcjonujące na obszarze ich obowiązywania. Zawarte w zaskarżonej uchwale normy prawne ustalające ceny za usługi przewozowe i opłaty dodatkowe w publicznym transporcie zbiorowym w gminnych przewozach pasażerskich mają charakter norm generalnych, wyznaczających adresatom tych norm określony sposób zachowania oraz charakter powszechny na terenie gminy i wywołujący określone skutki prawne. Podkreślić również należy, że zgodnie z zasadą praworządności organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie obowiązującego prawa. Zasadę tę wyraża art. 7 Konstytucji RP. Przepis ten zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Za niedopuszczalne uznać należy zarówno pomijanie przez radę gminy materii przekazanej do uregulowania na mocy delegacji ustawowej, jak również regulowanie raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego, bądź modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie ustawowe należy uznać za naruszenie normy upoważniającej i zarazem naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Tego rodzaju wykroczenie przez organ uchwałodawczy poza granice upoważnienia ustawowego do wydawania aktu prawa miejscowego należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością wadliwego przepisu prawa miejscowego. Ustanawiając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłoby do zastosowania tej sankcji. W tym zakresie należy odwołać się do przepisów ustawy o samorządzie gminnym. Na gruncie przepisów u.s.g. przewidziane zostały dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy: naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.s.g.). Brak jest jednak 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 (por. M. Stahl, Z. Kmieciak, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki NSA: z 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97, z 8 lutego 1996 r. sygn. akt SA/Gd 327/95). Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Z kolei naruszenia o charakterze nieistotnym są jedynie przesłanką do wskazania, że akt został wydany z naruszeniem prawa, ale nie stanowią przesłanki do stwierdzenia jego nieważności. Uchwała została zaskarżona w trybie art. 101 u.s.g. Zgodnie z tym przepisem: każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. W sprawie nie ulega wątpliwości istnienie legitymacji skargowej do zaskarżenia przedmiotowej uchwały. Miejska Komunikacja Samochodowa sp. z o.o. w Dębicy, która jest adresatem uchwały ma oczywiście interes prawny w jej zaskarżeniu. Uchwała dotyczy cennika usług przewozowych Miejskiej Komunikacji Samochodowej sp. z o.o. w Dębicy. Materię tą reguluje u.p.t.z. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 u.p.t.z. organizatorem publicznego transportu zbiorowego jest gmina. W myśl art. 7 ust. 4 pkt 1 u.p.t.z. określone w ustawie zadania organizatora

wykonuje w przypadku gminy – wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Do zadań organizatora należy planowanie rozwoju transportu, organizowanie publicznego transportu zbiorowego oraz zarządzanie publicznym transportem zbiorowym – art. 8 u.p.t.z. Organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega między innymi na ustalaniu opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie z 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe ( Dz.U. z 2020 r., poz. 8), za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego, ustalaniu sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego ( art. 15 ust. 1 pkt 10 i 11 u.p.t.z.). Na podstawie art. 50 a ust. 1 u.p.t.z.: Rada gminy może ustalać ceny za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej w gminnych przewozach pasażerskich. Ceny, o których mowa w art. 50a, mają charakter cen maksymalnych ( art. 50b u.p.t.z.). W zaskarżonej uchwale w §1 wprowadzono w granicach administracyjnych Gminy Miasta Dębica bezpłatną komunikację miejską, w §2 zastąpiono załącznik dotychczas obowiązującej uchwały nowym brzmienie załącznika w §3 wykonanie uchwały powierzono Burmistrzowi Miasta Dębica. W postanowieniach ogólnych załącznika stanowiącego cennik usług przewozowych określono: 1) Podział linii komunikacji miejskiej na strefy opłat, tj. strefę "0" miejską położoną w granicach administracyjnych Miasta Dębica, gdzie obowiązuje bezpłatna komunikacja miejska oraz strefy opłat poza granicami administracyjnymi miasta Dębica. 2) Zasady odpłatności, rodzaje i ceny biletów oraz zwolnienia i ulgi w opłatach za usługi w zakresie przewozu osób i bagażu określone niniejszym załącznikiem stosowane na liniach komunikacji miejskiej obsługiwanych taborem autobusowym MKS sp. z o.o. w Dębicy: a) w strefie "0" miejskiej, tj. w granicach administracyjnych miasta Dębica, gdzie obowiązuje bezpłatna komunikacja, b) poza strefą miejską, tj. poza granicami administracyjnymi Miasta Dębicy na terenie gmin, z którymi podpisano porozumienie międzygminne w sprawie realizacji wspólnej polityki transportowej dotyczącej komunikacji miejskiej jako zadania własnego Gminy w zakresie zabezpieczenia usług przewozowych w ramach lokalnego transportu drogowego, 3) zasady korzystania z biletów, 4) rodzaje i wysokość opłat dodatkowych. Strona skarżąca zarzuca, że Rada Gminy nie miała prawa do ustalania konkretnych cen za bilety, ustalanych dodatkowo w stosunku do konkretnie wskazanego przewoźnika, określania zasad dystrybucji tych biletów, wysokości opłat dodatkowych oraz zasad ich obniżania a także wprowadzania innych niż przewidziane w ustawie ulg. Skarga w przeważającej części okazała się uzasadniona. W odniesieniu do szerokiej argumentacji Strony skarżącej odnośnie ekonomicznych skutków podjętej uchwały, Sąd podkreśla, że rolą Sądu jest zbadanie uchwały pod względem zgodności z prawem, i taka też kontrola została przeprowadzona. Jako bezzasadny Sąd ocenił zarzut naruszenia art. 50a u.p.t.z. polegający na ustaleniu konkretnych cen biletów. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 16 grudnia 2020 r., sygn. akt I GSK 1455/20 wskazał, że z treści art. 50a u.p.t.z. bezsprzecznie wynika, że właśnie gmina, jako organizator usług przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, co obejmuje również ustalania opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie prawo przewozowe, posiada kompetencję do ustalania opłat za przejazd w drodze uchwały. Organ wykonawczy – prezydent miasta, wykonuje natomiast zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego tj. gminy. Ze stanowiskiem tym Sąd się w pełni zgadza. Użycie przez ustawodawcę zwrotu cenę za usługi przewozowe oznacza wskazanie konkretnej kwoty za określoną usługę. Sąd nie znajduje racjonalnych powodów przemawiających za innym rozwiązaniem. Wbrew postawionym w skardze zarzutom nie stanowi istotnego naruszenia brak wskazania przez uchwałodawcę, że ustalone ceny stanowią będą ceny maksymalne, w sytuacji gdy wynika to bezpośrednio z treści art. 50 b u.p.t.z. WSA w Białymstoku w wyroku z 15 lipca 2020 r., sygn. akt I SA/Bk 131/20 zwrócił uwagę na to, że wprowadzenie do uchwały cen za bilety bez określenia, że są to ceny maksymalne prowadzi do przyjęcia, że w istocie mają one taki charakter. Skoro w ustawie jest zapis, zgodnie, z którym ustanowione przez radę gminy ceny za usługi przewozowe mają charakter cen maksymalnych, to niezamieszczenie tego zapisu w uchwale nie może zmienić tego stanu rzeczy, a na pewno nie może prowadzić do stwierdzenia nieważności uchwały z tego powodu. Wbrew zarzutom nie stanowi naruszenia powołanie w podstawie prawnej art. 4 u.g.k. obok art. 50a u.p.t.z. Przepis art. 50a u.p.t.z. jest przepisem szczególnym w stosunku do 4 u.g.k. Zgodnie z art. 4 u.g.k. 1. Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o: 1) wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej; 2) wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. 2. Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek. Przywołany wcześniej art. 50a u.p.t.z. dotyczy ustalania cen za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej w gminnych przewozach pasażerskich. Treść tych przepisów nie pozostaje ze sobą w sprzeczności lecz wzajemnie się uzupełnia. Powołanie obydwu przepisów nie narusza zasad prawidłowej legislacji. Zgodnie z § 22 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia

20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" ( Dz.U. z 2016 r., poz. 283 ). 1. W przepisach ogólnych można zamieścić odesłanie do innej ustawy lub do postanowień, o których mowa w § 4 ust. 2, tylko wtedy, gdy uregulowania w nich zawarte uzupełniają lub odmiennie regulują sprawy normowane ustawą. 2. W odesłaniu, o którym mowa w ust. 1, jednoznacznie wskazuje się akt normatywny, do którego następuje odesłanie, oraz określa się zakres spraw, dla których następuje to odesłanie. Zatem powołanie w uchwale dwóch przepisów regulujących tą samą materię w sposób ogólny i szczegółowy odpowiada tej zasadzie. Pozostałe postawione zarzuty okazały się uzasadnione. I tak rację ma Strona skarżąca, że skierowanie uchwały do konkretnie wskazanego przewoźnika narusza powołany już art. 50a u.p.t.z. Z przepisu wyraźnie wynika uprawnienie rady gminy do ustalenia cen za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej w gminnych przewozach pasażerskich. Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 ust. 1 pkt 3 u.p.t.z., przez gminne przewozy pasażerskie należy rozumieć "przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych jednej gminy lub gmin sąsiadujących, które zawarły stosowne porozumienie lub które utworzyły związek międzygminny; inne niż przewozy powiatowe, powiatowo-gminne, metropolitalne, wojewódzkie i międzywojewódzkie". Z kolei przewóz o charakterze użyteczności publicznej został zdefiniowany w art. 4 ust. 1 pkt 12 u.p.t.z., zgodnie z którym oznacza powszechnie dostępną usługę w zakresie publicznego transportu zbiorowego wykonywaną przez operatora publicznego transportu zbiorowego w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb przewozowych społeczności na danym obszarze. Operatorem publicznego transportu zbiorowego może być samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie (art. 4 ust. 1 pkt 8 u.p.t.z.). Skierowanie zatem uchwały do jednego podmiotu stanowi naruszenie wyżej powołanego przepisu ( tak również w wyroku WSA w Gliwicach z 24 listopada 2022 r., sygn. akt III SA/Gl 631/22). Słusznie Strona Skarżąca zarzuciła również uregulowanie w uchwale sposobu dystrybucji biletów, w sytuacji gdy brak w u.p.t.z. czy w prawie przewozowym uprawnienia dla rady gminy do stanowienia tych zasad. Zgodnie z powołanym art. 15 u.p.t.z. organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega między innymi na ustaleniu sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego, jednak ta część obowiązków została przekazana organizatorowi publicznego transportu zbiorowego, którym w tym przypadku będzie burmistrz. Z przepisów u.p.t.z. wynika, że w przypadku nie zastrzeżenia zadań w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego dla innych podmiotów zadania wykonuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta jako organizator publicznego transportu zbiorowego. I o ile w powołanym art. 50a u.p.t.z. zastrzeżono prawo rady gminy do uchwalania cen za usługi przewozu w transporcie publicznym to takiego uprawnienia nie przewidziano jeśli chodzi o dystrybucję biletów. Tymczasem w uchwale znalazł się rozdział dotyczący zasad korzystania z biletów- Rozdział IV uchwały. W tym zakresie podnoszone zarzuty okazały się uzasadnione. Kolejno uzasadniony okazał się zarzut dotyczący opłat dodatkowych, tak co do ustalonej przez radę gminy ich wysokości, jak również zasad ich obniżania. Podstawę materialnoprawą zamieszczonych w tym zakresie zapisów stanowił art. 34 a Prawa przewozowego. Zgodnie z tym przepisem: 1. Minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw żeglugi śródlądowej 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. 2. 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 w mieście stołecznym Warszawie - Rada miasta stołecznego Warszawy. Zarzucane naruszenie w ocenie Strony skarżącej polega na ustaleniu wysokości opłat dodatkowych podczas gdy z treści przepisu zawierającego delegację ustawową wynika jedynie uprawnienie do ustalania sposobu ustalania opłaty dodatkowej, oraz ustalaniu zasad obniżania tej opłaty. W istocie z treści stanowiącego podstawę regulacji uchwałodawczej przepisu wynika prawo do ustalania sposobu ustalania opłaty dodatkowej, tymczasem kwestionowane zapisy określają konkretną wysokość tej opłaty. W związku z powyższym stwierdzić należy, że zapisy uchwały w tym zakresie wykraczają poza zakres delegacji ustawowej. Takie też stanowisko zajął NSA w wyroku z 15 stycznia 2020 r., sygn. akt I GSK 1570/18 wskazując, że na podstawie art. 34a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo przewozowe rada gminy nie została



upoważniona do ustalania opłaty dodatkowej i opłaty manipulacyjnej, a jedynie do określania sposobu ustalania tych opłat. Słuszne jest również stanowisko strony skarżącej, że brak było upoważnienia ustawowego dla Rady Gminy do ustalania zasad obniżania tych opłat, a co znalazło się w treści uchwały. Z przytoczonego wyżej przepisu nie wynika prawo Rady Gminy do ustalania tych zasad, a co za tym idzie przyznać należy rację Stronie skarżącej, że uprawnienie to w braku takiej regulacji przysługiwać będzie organizatorowi transportu zbiorowego. Kolejno Sąd zgadza się również z podniesionym zarzutem naruszenia art. 46 ust. 1 pkt 6 lit. b ustawy u.p.t.z. polegającym na ustanowieniu w cenniku uprawnień do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami komunikacji miejskiej. Na podstawie art. 46 ust. 1 pkt 6 ustawy u.p.t.z.: cennik opłat lub taryfy są podawane do publicznej wiadomości na dworcu, a w każdym środku transportu wykonującym przewozy w ramach komunikacji miejskiej oraz w transporcie drogowym znajduje się wyciąg z cennika opłat lub taryfy, przy czym cennik opłat w przewozach o charakterze użyteczności publicznej powinien także zawierać ceny biletów ulgowych: a) ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w szczególności: – ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2018 r. poz. 295), – ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2021 r. poz. 1656 oraz z 2022 r. poz. 655), – ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1858 oraz z 2022 r. poz. 655), – ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 oraz z 2022 r. poz. 655) oraz ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2021 r. poz. 1915 oraz z 2022 r. poz. 583), – ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2022 r. poz. 574, 583, 655, 682 i 807), – ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1820), – ustawy z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka (Dz. U. z 2019 r. poz. 1598 oraz z 2022 r. poz. 91), c) wynikających z uprawnień pasażerów do innych ulgowych przejazdów, ustanowionych na obszarze właściwości danego organizatora; Na podstawie z kolei pkt 11 wyżej wymienionego przepisu w przewozach o charakterze użyteczności publicznej mogą być ustanawiane przez operatora uprawnienia do ulgowych przejazdów w uzgodnieniu z organizatorem. Tymczasem w cenniku poza wymienionym w ustawie kategoriami podmiotów uprawnionych do korzystania z ulg znalazły się również zwolnienia innych kategorii. Ponadto przyznano zwolnienia i ulgi w opłatach za przejazdy obowiązujące w strefie "0" miejska strefa opłat wszystkich pasażerów. Dodatkowo wprowadzono uprawnienia do zwolnień i ulg za przejazdy obowiązujące poza "0" miejską strefą opłat. Uprawnienie do przyznawania ulg, podobnie jak w poprzednim przypadku zostało zastrzeżone operatorowi w uzgodnieniu z organizatorem. W świetle powyższego zgodzić należy się, że Rada Miejska w sposób niezgodny z prawem wprowadziła do zapisów uchwały zapisy dotyczące ulg i zwolnień. Z uwagi na zakwestionowanie przez Sąd prawa Rady Gminy do ustalania ulg i zwolnień w tym zakresie bezzasadne stało się rozważanie sposobu redakcji tych zapisów. W ocenie Sądu ilość stwierdzonych naruszeń, ich waga a także skierowanie uchwały do nieprawidłowo oznaczonego adresata powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, co mając na uwadze Sąd orzekł jak w sentencji na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. O kosztach Sąd orzekł na podstawie art. 200, 205 §1 i 209 p.p.s.a.