



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 kwietnia 2024 r.

Poz. 3395

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.395.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXVIII.419.2024 Rady Gminy Ślemień z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie ustalenia cen biletów i opłat w przewozie pasażerów w publicznym transporcie zbiorowym na terenie Gminy Ślemień, w całości, jako sprzecznej z art. 50a ust. 2 i art. 50b ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 2778 ze zm.), dalej jako „ustawa” oraz z art. 34a ust. 2 w zw. z ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 8), dalej jako „Prawo przewozowe”, w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” oraz z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 marca 2024 r. Rada Gminy Ślemień podjęła uchwałę Nr LXVIII.419.2024 w sprawie ustalenia cen biletów i opłat w przewozie pasażerów w publicznym transporcie zbiorowym na terenie Gminy Ślemień, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy wskazała m.in. przepis art. 15 ust. 1 pkt 10 oraz art. 50a ust. 1 i art. 50b ustawy oraz art. 34a ust. 2 Prawa przewozowego.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z przepisem art. 15 ust. 1 pkt 10 ustawy, *organizowanie publicznego transportu zbiorowego, polega w szczególności na ustalaniu opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 1983 oraz z 2018 r. poz. 2244), za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego.*

Zgodnie z przepisem art. 50a ust. 1 ustawy *Rada gminy może ustalać ceny za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej w gminnych przewozach pasażerskich. W mieście stołecznym Warszawie uprawnienia te przysługują Radzie Warszawy.*

Przywołany przepis wskazuje zatem na możliwość ustalenia przez radę gminy cen za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w gminnych przewozach pasażerskich. Przez gminne przewozy pasażerskie – zgodnie z definicją zawartą w art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy – 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 – stosownie do unormowania zawartego w art. 50b 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.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 9 ustawy organizatorem publicznego transportu zbiorowego jest *właściwa jednostka samorządu terytorialnego albo minister właściwy do spraw transportu, zapewniający funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze; organizator publicznego transportu zbiorowego jest „właściwym organem”, o którym mowa w przepisach (WE) nr 1370/2007*. Z kolei legalna definicja pojęcia „przewóz o charakterze użyteczności publicznej” została zawarta w art. 4 pkt 12 ustawy, zgodnie z którym wyrażenie to 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 – zgodnie z art. 4 pkt 8 ustawy – jest *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*.

Z analizy powyżej przytoczonych przepisów wynika, że Gmina Ślemień jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego na terenie gminy i powinna ustalić maksymalne ceny za usługi przewozowe obowiązujące wszystkich operatorów publicznego transportu zbiorowego wykonujących te usługi na terenie Gminy.

Jednocześnie podstawę prawną do ustalenia wysokości opłaty dodatkowej i manipulacyjnej w gminnym regularnym przewozie osób określa art. 34a ust. 2 Prawa przewozowego, do którego odsyła art. 15 ust. 1 pkt 10 ustawy. Zgodnie z jego treścią przepisy dotyczące:

- 1) sposobu 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,
- 2) sposobu ustalania wysokości przysługującej przewoźnikowi opłaty manipulacyjnej,
- w odniesieniu do gminnego regularnego przewozu osób, określa rada gminy.

W tym miejscu należy również odwołać się do ustawowej definicji przewozu regularnego zawartej w art. 4 pkt 7 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 2201 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem przewóz regularny to publiczny przewóz osób i ich bagażu w określonych odstępach czasu i określonymi trasami, na zasadach określonych w ustawie i w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 8). Z przywołanych wyżej przepisów wynika, iż postanowienia uchwały regulujące opłaty dodatkowe i opłaty manipulacyjne powinny dotyczyć wszystkich przewoźników zapewniających regularny przewóz osób na terenie gminy.

W związku z powyższym za niezgodne z przepisami ustawowymi uznać należy wskazanie w § 1 uchwały, że *Ustala się ceny biletów, opłat i uprawnienia do bezpłatnych przejazdów w przewozie autobusami w publicznym transporcie zbiorowym organizowanym przez Gminę Ślemień z wykorzystaniem Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej w sposób uregulowany w uchwale*.

Zatem określone przez Radę Gminy w uchwale ceny biletów, opłat i uprawnienia do bezpłatnych przejazdów w przewozie autobusami w publicznym transporcie zbiorowym, na skutek odesłania zawartego w tym przepisie, mają zastosowanie wyłącznie do publicznego transportu zbiorowego świadczonego na terenie Gminy Ślemień w przewozach organizowanych przez Gminę Ślemień, i oznacza, że nie mają zastosowania do innych operatorów publicznego transportu zbiorowego wykonujących te usługi na terenie Gminy. Regulacja powyższa jest zatem sprzeczna z przepisem art. 50a ust. 1 ustawy oraz z art. 34a ust. 2 Prawa przewozowego, co stanowi, że przedmiotowa uchwała w całości jest niezgodna z prawem.

Wyżej powołane przepisy ustaw zawierają upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego. Akt wydany bowiem na powyższej podstawie prawnej zawiera w swej treści normy noszące cechy generalności i abstrakcyjności, kształtujące sytuację prawną adresatów.

Z treści art. 7 Konstytucji RP wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa. Powyższe stanowisko organu nadzoru potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt ISA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały właściwego organu. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Organ nadzoru wskazuje, że akty prawa miejscowego muszą być w swej treści komunikatywne. Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 i art. 94 Konstytucji RP. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji (zob. np. I. Wróblewska, *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010, s. 75). Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m. in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, a także zasadę określoności prawa (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań*.

W związku z powyższym wskazać również należy, że w treści § 1 uchwały Rada postanowiła, iż *Ustala się ceny biletów, opłat i uprawnienia do bezpłatnych przejazdów w przewozie autobusami w publicznym transporcie zbiorowym organizowanym przez Gminę Ślemień z wykorzystaniem Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej w sposób uregulowany w uchwale*. Analiza powyższej regulacji uchwały prowadzi do wniosku, że zamiarem Rady było ustalenie cennika opłat za usługi przewozowe.

Organ nadzoru podkreśla, że przepisy art. 50a ust. 1 i art. 50b ustawy wytyczają granice ustawowego upoważnienia rady gminy do ustalenia nieprzekraczalnego poziomu cen za usługi przewozowe w lokalnym transporcie zbiorowym. Przepis art. 50a ustawy o publicznym transporcie zbiorowym wyraża normę kompetencyjną, której organ stanowiący nie może w sposób dowolny naruszać. Wprawdzie § 3 przedmiotowej uchwały wskazuje na ustalenie cen maksymalnych za usługi przewozowe publicznego transportu zbiorowego poprzez użycie sformułowania „nie więcej niż” jednak z treści § 1 uchwały wynika, że Rada wprowadziła *ceny biletów, opłat i uprawnienia do bezpłatnych przejazdów w przewozie autobusami w publicznym transporcie*

zbiorowym organizowanym przez Gminę Ślemień z wykorzystaniem Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej w sposób uregulowany w uchwale.

Przytoczone zapisy zostały sformułowane w sposób nieprecyzyjny i niejasny, mogący skutkować błędną interpretacją, a tym samym w sposób naruszający art. 2 Konstytucji RP. Z tak sformułowanej treści uchwały nie wynika jednoznacznie, czy celem Rady było wprowadzenie stawek maksymalnych (jak sugeruje § 3 uchwały), czy sztywnych (jak sugeruje § 1 uchwały). Uchwalenie cen za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej w gminnych przewozach pasażerskich w sposób sztywny należy ocenić jako przekroczenie kompetencji określonych w art. 50a ust. 1 i art. 50b, zgodnie z którymi rada może ustalać ceny, które mają charakter cen maksymalnych.

Analizowana uchwała obarczona jest również inną wadą prawną. W § 4 uchwały Rada Gminy ustaliła *opłaty dodatkowe:*

1) *za przejazd bez ważnego biletu: 100,00 zł;*

2) *za przejazd bez dokumentu uprawniającego do biletu ulgowego lub przejazdu bezpłatnego: 50,00 zł;*

3) *za nieuzasadnione spowodowanie zmiany trasy środka transportu: 200,00 zł;*

4) *manipulacyjną, uwzględniającą poniesione koszty czynności związanych ze zwrotem lub umorzeniem opłaty dodatkowej w wysokości 10% opłat, o których mowa w pkt 1-3.*

W opinii nadzoru § 4 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem prawa. Jak wskazano powyżej podstawę prawną do przyjęcia wyżej wskazanych przepisów przez radę gminy stanowi art. 34a ust. 2 w zw. z ust. 1 Prawa przewozowego. Z treści tego przepisu wynika, że do właściwości Rady Gminy należy określenie sposobu ustalenia wysokości opłat dodatkowych pobieranych w określonych w ustawie przypadkach oraz opłaty manipulacyjnej. Tymczasem Rada Gminy przyjęła sztywne ceny opłat dodatkowych, co należy ocenić jako nieprawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej. Określając konkretną wysokość opłaty dodatkowej, w § 4 pkt 1, 2, 3 uchwały, Rada Gminy istotnie naruszyła art. 34a ust. 1 ustawy Prawo Przewozowe. Jednocześnie z uwagi na to, że określony w § 4 pkt 4 uchwały sposób ustalenia opłaty manipulacyjnej został uzależniony od wysokości opłat ustalonych w § 4 pkt 1-3 uchwały, również § 4 pkt 4 uchwały należy uznać za niezgodny z prawem.

Jednocześnie w ocenie organu nadzoru przepis art. 50a ust. 1 ustawy nie stanowi podstawy do określenia uprawnień do bezpłatnych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym. Zgodnie z przepisem art. 15 ust. 1 pkt 10 ustawy, *organizowanie publicznego transportu zbiorowego, polega w szczególności na ustalaniu opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 915 oraz z 2016 r. poz. 1954 i 2260) za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego.* Na mocy art. 46 ust. 1 pkt 6 lit. b ustawy *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 ustawy).* Zgodnie natomiast z art. 7 ust. 1 pkt 1 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 art. 7 ust. 4 pkt 1 tej ustawy *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. Zatem regulacja § 1 uchwały, w zakresie bezpłatnych przejazdów, również narusza przepisy ustawowe.

Wreszcie, organ nadzoru zauważa, że § 6 uchwały przewiduje, że *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dnia od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązującą od dnia 21 marca 2024 r.* Regulacja ta sprzeczna jest z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Z przywołanego przepisu ustawy wynika, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Analizowana uchwała została podjęta w dniu 21 marca 2024, a ogłoszono ją w wojewódzkim dzienniku urzędowym w dniu 28 marca br. Uwzględniając zatem 14-dniowy okres *vacatio legis* jej przepisy weszły w życie z dniem 12 kwietnia 2024 r.

Nadawanie wstecznej mocy obowiązującej uchwale, ustalającej wysokość cen maksymalnych, o których mowa w art. 50a i art. 50b ustawy i zasady ustalania opłat dodatkowych, o których mowa w art. 34a Prawa przewozowego jest niedopuszczalne, gdyż godzi w – wynikające z art. 2 Konstytucji RP – zasady praworządności, skoro uniemożliwia obywatelom zapoznanie się z tym prawem przed jego wejściem w życie. Stanowisko takie znajduje potwierdzenie nie tylko w orzecznictwie sądów administracyjnych, ale i Trybunału Konstytucyjnego. I tak np. Trybunał w wyroku z dnia 25 marca 2003 r. (U 10/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 23) stwierdził, że Okres *vacatio legis* powinien być tak dobrany, by zapewnić adresatowi normy prawnej odpowiednią ilość czasu na „przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania”.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXVIII.419.2024 Rady Gminy Ślemień z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie ustalenia cen biletów i opłat w przewozie pasażerów w publicznym transporcie zbiorowym na terenie Gminy Ślemień - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz