



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 1 lipca 2024 r.

Poz. 4635

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.544.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 czerwca 2024 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr III.6.2024 Rady Gminy Ślemień z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie ustalenia cen biletów i opłat w przewozie pasażerów w publicznym transporcie zbiorowym na terenie Gminy Ślemień, w części określonej w:

1. § 4 uchwały, jako sprzecznej z art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 8 z późn. zm.), dalej jako „Prawo przewozowe”,

2. § 1 uchwały w zakresie wyrażenia: „a także uprawnienia do ulgowych i bezpłatnych przejazdów” wraz z poprzedzającym je przecinkiem oraz § 5 uchwały, jako sprzecznej z art. 50a ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 1 w zw. z ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 2778 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 maja 2024 r. Rada Gminy w Ślemieniu podjęła uchwałę Nr III.6.2024 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 art. 50a ust. 1 ustawy 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 z w art. 4 pkt 9 ustawa 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 Rada Gminy 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 (tekst jedn. 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, a nie tylko operatorów.

Przechodząc do oceny merytorycznej danej uchwały wskazać należy, że w § 4 uchwały Rada Gminy określiła sposób ustalania wysokości opłat dodatkowych i opłaty manipulacyjnej w publicznym transporcie zbiorowym, biorąc za podstawę opłatę za bilet jednorazowy. Rada podjęła zatem próbę wypełnienia delegacji ustawowej wynikającej z art. 34a ust. 2 Prawo przewozowe, jednakże zdaniem organu nadzoru – uczyniła to w sposób nieprawidłowy. Powołany wyżej przepis stanowi podstawę prawną do ustalenia wysokości opłaty dodatkowej i manipulacyjnej w gminnym regularnym przewozie osób, 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 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 2024 r., poz. 728). 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 omawianą materię powinny dotyczyć zarówno organizatora publicznego transportu zbiorowego, jak i wszystkich przewoźników zapewniających regularny przewóz osób. Tymczasem, określony przez Radę Gminy w § 4 uchwały sposób ustalania wysokości opłat dodatkowych i opłaty manipulacyjnej, na skutek odesłania zawartego w tym przepisie, ma zastosowanie wyłącznie do publicznego transportu zbiorowego świadczonego na terenie gminy Ślemień przez organizatora publicznego transportu zbiorowego, jakim jest Gmina Ślemień. Regulacja powyższa jest zatem sprzeczna z przepisem art. 34a ust. 2 Prawo przewozowe.

Należy podkreślić, że wyżej powołane przepisy, a zatem zarówno art. 50a ust. 2 ustawy, jak i art. 34a ust. 2 Prawo przewozowe zawierają upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego. Akt wydany bowiem na powyższych podstawach prawnych zawiera w swej treści normy noszące cechy generalności i abstrakcyjności, kształtujące sytuację prawną adresatów. Mają one bowiem określać maksymalne opłaty oraz sposób ustalenia wysokości opłat ponoszonych przez podmioty korzystające z usług przewozowych w gminnych przewozach pasażerskich, jak również sposób ustalania wysokości opłat dodatkowych i opłaty manipulacyjnej w regularnych przewozach osób.

Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. 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 przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/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 organu gminy. 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.*

Jednocześnie wskazać należy, że w ocenie organu nadzoru zacytowany powyżej przepis art. 50a ust. 1 ustawy nie stanowi podstawy do określenia uprawnień do ulgowych i bezpłatnych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym.

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 własności 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 ulgowych bezpłatnych przejazdów, jak również § 5 uchwały – narusza przepisy ustawowe.

Niezależnie od powyższego organu nadzoru zaznacza, że Rada Gminy nie jest upoważniona do określenia, kiedy się stosuje przepisy ustawy. Regulacja § 5 uchwały narusza tym samym hierarchię aktów prawnych. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Powyższa norma konstytucyjna ujmuje prawo jako przykład systemu, uporządkowanego i niesprzecznego zbioru norm, zredagowanych w postaci przepisów prawnych, obowiązujących w danym miejscu i czasie. Jedną z cech charakterystycznych dla prawa stanowionego wyłaniającą się z powyższego przepisu jest hierarchia aktów prawnych, czyli hierarchiczne uporządkowanie aktów prawnych zależne od organu państwa, który był ich twórcą. Podstawową zasadą obowiązującą przy rozpatrywaniu hierarchii aktów prawnych jest fakt, iż każdy akt niższego rzędu musi być zgodny z aktem rzędu wyższego. Akt niższego rzędu nie może też rozstrzygać o obowiązaniu i stosowaniu aktu wyższego rzędu, albowiem ten obowiązuje i jest stosowany z mocy prawa – z racji funkcjonowania w systemie prawnym. W kontekście powyższego należy stwierdzić, że Rada Gminy nie jest uprawniona do przesądzenia w drodze przedmiotowej uchwały o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy (por. analogicznie – wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1782/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Stwierdzić należy, że Rada Gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę. Wobec zaś faktu, że ustawa nie przewiduje dla Rady Gminy uprawnienia do rozstrzygania o obowiązaniu aktów ustawowych, należy uznać, że Rada normując ww. materię w § 5 uchwały istotnie naruszyła prawo, to jest art. 7, art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP.

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr III.6.2024 Rady Gminy Ślemień z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie *ustalenia cen biletów i opłat w przewozie pasażerów w publicznym transporcie zbiorowym na terenie Gminy Ślemień*, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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