



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.947.2024

Katowice, dnia 6 grudnia 2024 r.

Rada Gminy Miedźno

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 44/VI/2024 Rady Gminy Miedźno z dnia 5 listopada 2024 r. w sprawie ustalenia zwolnienia z opłat za usługi przewozowe w zakresie lokalnego, publicznego transportu zbiorowego, w całości, jako sprzecznej z art. 50a ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 2778), dalej jako: *ustawa*, oraz z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 5 listopada 2024 r. Rada Gminy Miedźno podjęła uchwałę Nr 44/VI/2024 w sprawie ustalenia zwolnienia z opłat za usługi przewozowe w zakresie lokalnego, publicznego transportu zbiorowego, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 50a ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 listopada 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

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 2020 r. poz. 8 oraz z 2023 r. poz. 1720), 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 w art. 4 ust. 1 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 ust. 1 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 ust. 1 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 Miedźno jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego na terenie gminy i Rada Gminy może ustalić maksymalne ceny za usługi przewozowe obowiązujące wszystkich operatorów publicznego transportu zbiorowego wykonujących te usługi na terenie Gminy.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej uchwały 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. Tymczasem Rada Gminy Miedźno w § 1 uchwały postanowiła, iż: *Ustala się zwolnienie w opłatach za przejazdy lokalnym, publicznym transportem zbiorowym na terenie Gminy Miedźno dla osób, które ukończyły 70 lat, na podstawie ważnego dokumentu tożsamości potwierdzającego wiek*.

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 – w tym przypadku Wójta Gminy Miedźno, który wykonuje zadanie organizowania publicznego transportu zbiorowego. Zatem regulacja § 1 uchwały, która stanowi jedyną regulację o charakterze merytorycznym w przedmiotowej uchwale, wykracza poza delegację z art. 50a ust. 1 ustawy.

W dalszej kolejności należy wskazać, że w Gminie Miedźno obowiązuje już uchwała podjęta na podstawie art. 50a ust. 1 ustawy, która reguluje ceny za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym, to jest uchwała Nr 268/XXXVII/2022 Rady Gminy Miedźno z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie cen za usługi przewozowe w gminnych przewozach pasażerskich w publicznym transporcie zbiorowym (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2022 r. poz. 5509). Wobec czego za niezgodną z zasadami prawidłowej legislacji należy uznać sytuację, w której Rada podejmuje kolejną uchwałę na podstawie art. 50a ust. 1 ustawy, która zawiera tylko jeden merytoryczny i dodatkowy przepis, zamiast dokonać stosownej zmiany obowiązującej już uchwały. W ten sposób regulacje te stają się nieczytelne i powodują stan niepewności co do obowiązywania kolejnych jeszcze uchwał regulujących pojedyncze tylko przepisy, które miałyby również wypełniać delegację z art. 50a ust. 1 ustawy.

W świetle powyższego przedmiotowa uchwała narusza standardy prawidłowej legislacji, a tym samym w sposób istotny narusza art. 2 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02) podniósł, że wymóg jasności oznacza nakaz

tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, a także dokonywanych zmian normatywnych. 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. Wobec czego należy uznać, że próba podjęcia uchwały na podstawie art. 50a ust. 1 ustawy, która regulowałaby tylko jedną dodatkową kwestię, zamiast dokonania zmiany obowiązującej uchwały, która reguluje tę materię – w sposób istotny narusza prawo. Czyni bowiem niedopuszczalną niepewność co do wprowadzonych przez Radę zmian normatywnych i klarowności norm prawnych. Należy podkreślić, że skoro kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, zawarte w niej regulacje muszą spełniać warunek określoności prawa, co oznacza nakaz jego precyzyjności, tj. stanu, w którym istnieje możliwość wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej, zrozumiałej dla jednostki (por. T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 184-185).

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (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 Olsztynie 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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności uchwały Nr 44/VI/2024 Rady Gminy Miedźno z dnia 5 listopada 2024 r. w sprawie ustalenia zwolnienia z opłat za usługi przewozowe w zakresie lokalnego, publicznego transportu zbiorowego - 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Elżbieta Żabicka-Łakomy
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor
Wydziału Nadzoru Prawnego