

III SA/Wr 581/12 - Wyrok

Data orzeczenia	2013-01-29
Data wpływu	2012-11-30
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
Sędziowie	Józef Kremis /sprawozdawca/ Magdalena Jankowska-Szostak Marcin Miemieć /przewodniczący/
Symbol z opisem	602 ceny 6401 Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Samorząd terytorialny
Skarżony organ	Inne
Treść wyniku	*Stwierdzono nieważność aktu prawa miejscowego w części
Powołane przepisy	Dz.U. 2011 nr 5 poz 13; art. 46 ust. 1 pkt 9; art. 15 ust. 1 pkt 10; Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Marcin Miemieć Sędziowie Sędzia NSA Józef Kremis (sprawozdawca) Sędzia WSA Magdalena Jankowska-Szostak Protokolant Ewa Bogulak po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 29 stycznia 2013 r. sprawy ze skargi Wojewody D. na § 1 ust. 3, 4 i 5; § 2, 5 i 6 oraz § 13 uchwały Rady Gminy K. z dnia [...] sierpnia 2012 r. nr [...] w przedmiocie opłat oraz zasad odpłatności, zwolnień i ulg za usługi przewozowe świadczone środkami lokalnego transportu zbiorowego na terenie gminy K., a także sposobu ustalenia wysokości opłat dodatkowych I. stwierdza nieważność § 1 ust. 5 i § 2 ust. 6 zaskarżonej uchwały; II. umarza postępowanie w pozostałym zakresie; III. orzeka, że zaskarżona uchwała w części określonej w punkcie I nie podlega wykonaniu do dnia prawomocności wyroku.

Uzasadnienie

Wojewoda D., działając jako organ nadzoru, zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu § 1 ust. 3, 4 i 5, § 2 ust. 2 i 6 oraz § 13 uchwały Rady Gminy K. nr [...] z dnia [...] sierpnia 2012 r. w sprawie opłat oraz zasad odpłatności, zwolnień i ulg za usługi przewozowe świadczone środkami lokalnego transportu zbiorowego na terenie gminy K., a także sposobu ustalania wysokości opłat dodatkowych, zarzucając organowi stanowiącemu podjęcie wymienionych fragmentów tej uchwały z istotnym naruszeniem art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach (Dz. U. Nr 97, poz. 1050 ze zm.) oraz art. 46 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 ze zm.) w zw. z art. 7 i art. 97 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności § 1 ust. 3, 4 i 5, § 2 ust. 2, 5 i 6 oraz § 13 tejże uchwały.

W odpowiedzi na skargę Gmina K. wniosła o:

- 1) oddalenie skargi w części dotyczącej zaskarżenia § 1 ust. 5, § 2 ust. 6 oraz § 13 ust. 2-5;
- 2) umorzenie postępowania w części dotyczącej zaskarżenia § 1 ust. 3 i 4, § 2 ust. 2 i 5 oraz § 13 ust. 1.

Gmina podniosła, że jej organ stanowiący uznał pośrednio skargę Wojewody D. w zakresie dotyczącym zaskarżenia § 1 ust. 3 i 4, § 2 ust. 2 i 5 oraz § 13 ust. 1 uchwały, albowiem w dniu [...] października 2012 r. Rada Gminy K. podjęła uchwałę nr [...] w sprawie zmiany uchwały

Rady Gminy K. nr [...] z dnia [...] sierpnia 2012 r. w sprawie opłat oraz zasad odpłatności, zwolnień i ulg za usługi przewozowe świadczone środkami lokalnego transportu zbiorowego na terenie gminy K., a także sposobu ustalania wysokości opłat dodatkowych, w której uchyliła wymienione przepisy.

W zakresie postanowień zawartych w § 1 ust. 5 oraz § 2 ust. 6 uchwały Gmina nie zgodziła się z organem nadzoru, że regulacje te powinny znaleźć się regulaminie przewozu, gdyż jej zdaniem nie odnoszą się do warunków przewozu i obsługi podróżnych, a związane są bezpośrednio z ponoszeniem opłat za przejazd.

W ocenie Gminy, także § 13 kwestionowanej uchwały, regulujący sposób ustalenia wysokości opłat dodatkowych, mieści się w zakresie upoważnienia zawartego w art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 1173 ze zm.), a więc nie narusza prawa.

Pismem procesowym z dnia [...] grudnia 2012 r. Wojewoda D. cofnął skargę na § 1 ust. 3 i 4, § 2 ust. 2 i 5 oraz § 13 uchwały, uzasadniając tę czynność procesową faktem podjęcia przez Radę Gminy K. uchwały nr [...] z dnia [...] października 2012 r. w sprawie zmiany uchwały Rady Gminy K. nr [...] z dnia [...] sierpnia 2012 r. w sprawie opłat oraz zasad odpłatności, zwolnień i ulg za usługi przewozowe świadczone środkami lokalnego transportu zbiorowego na terenie gminy K., a także sposobu ustalania wysokości opłat dodatkowych, którą uchylono wymienione przepisy.

W pozostałym zakresie organ nadzoru podtrzymał skargę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Oceniając kwestionowane przez organ nadzoru postanowienia uchwały według kryterium zgodności z prawem (art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm., w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 270, zwanej dalej w skrócie p.p.s.a.), Sąd stwierdził, że unormowania zawarte w § 1 ust. 5 i § 2 ust. 6 nie mogą pozostać w zbiorze aktów legalnych.

Czynności stron postępowania po wniesieniu skargi przez organ nadzoru zredukowały zarzuty zgłoszone pierwotnie w skardze, wskutek czego przedmiotem zaskarżenia pozostały regulacje ujęte w § 1 ust. 5 i § 2 ust. 6 uchwały.

Według § 1 ust. 5 uchwały, "opłaty za usługi przewozowe są wnoszone za pomocą biletów rozprowadzanych przez uprawnionego przewoźnika".

Stosownie zaś do unormowania § 2 ust. 6 uchwały, "wysokość opłaty umieszczona jest na bilecie".

Należy przede wszystkim zauważyć, że trafny jest wywód organ nadzoru, według którego określony w § 1 ust. 5 uchwały sposób wnoszenia opłaty za bilety przewozowe wykracza poza granice określone w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach (Dz. U. Nr 97, poz. 1050 ze zm.), nie dotyczy bowiem ustalenia cen, o których mowa w tym przepisie. Unormowanie zawarte w § 1 ust. 5 uchwały nie znajduje podstaw także w art. 34a ust. 2 prawa przewozowego, jest bowiem elementem regulaminu korzystania z usług publicznego transportu

zbiorowego. Tymczasem, według art. 46 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie drogowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13), kompetencje w tym zakresie przysługują:

a) organizatorowi;

b) operatorowi lub grupie operatorów, przy czym regulamin taki musi być zatwierdzony przez organizatora;

c) przewoźnikowi, o którym mowa w art. 30 (przedsiębiorca wykonujący przewóz osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego niebędący przewozem o charakterze użyteczności publicznej) i art. 31 (przedsiębiorca wykonujący w transporcie kolejowym przewóz osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego niebędący przewozem o charakterze użyteczności publicznej).

Ponieważ w § 1 ust. 2 uchwały Rada Gminy K. postanowiła, że usługi przewozowe będą wykonywane przez przewoźników, którzy zawarli umowy z Gminą K., pełniącą funkcję organizatora komunikacji międzygminnej na terenie Gminy K., przeto podmiotem właściwym do opracowania regulaminu korzystania z usług publicznego transportu zbiorowego jest operator publicznego transportu zbiorowego (a więc 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 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym), zaś uprawnienie Gminy K., jako organizatora, sprowadza się do zatwierdzenia regulaminu [art. 46 ust. 1 pkt 9 lit. b) ustawy o publicznym transporcie zbiorowym].

Ale nawet wówczas, gdyby gmina mająca status organizatora publicznego transportu zbiorowego (właściwa jednostka samorządu terytorialnego albo minister właściwy do spraw transportu, zapewniający funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze – art. 4 ust. 1 pkt 9 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym) skorzystała z przysługującego organizatorowi uprawnienia do opracowania regulaminu korzystania z usług publicznego transportu zbiorowego [art. 46 ust. 1 pkt 9 lit. a) ustawy o publicznym transporcie zbiorowym], to unormowania, według którego "opłaty za usługi przewozowe są wnoszone za pomocą biletów rozprowadzanych przez uprawnionego przewoźnika", nie mogła zamieścić w uchwale podejmowanej na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy o cenach, a więc poza regulaminem korzystania z usług publicznego transportu zbiorowego.

Odnosząc się do unormowania ujętego w § 2 ust. 6 uchwały, według którego "wysokość opłaty umieszczona jest na bilecie", nie można nie zauważyć, że niezależnie od przekroczenia przez Radę Gminy K. zakresu upoważnienia sformułowanego art. 8 ust. 1 ustawy o cenach, przywołany przepis uchwały stanowi w istocie powtórzenie art. 16 ust. 2 pkt 3 Prawa przewozowego, skoro na bilecie umieszcza się "wysokość należności za przejazd". W judykaturze wielokrotnie akcentowano, że powtarzanie lub modyfikowanie treści przepisów ustawowych w aktach prawa miejscowego jest istotnym naruszeniem prawa, prowadzi bowiem do dualizmu prawnego, co uchybia zasadzie spójności i hierarchiczności systemu źródeł prawa, gdyż takie same lub nieznacznie zmodyfikowane regulacje nie mogą znajdować się w aktach prawnych o różnym charakterze i mocy wiążącej. Unormowania aktu prawa miejscowego zawierające powtórzenie regulacji ustawowych naruszają nie tylko przepisy § 118 w zw. z § 143 [pierwszy z paragrafów – według którego w rozporządzeniu nie powtarza się przepisów ustawy

upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych – stosuje się odpowiednio do aktów prawa miejscowego) rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908)], ale także art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, stanowiąc w istocie uregulowanie danej materii bez wymaganego upoważnienia bądź też z przekroczeniem jego granic (zob. wyroki WSA: w Poznaniu z dnia 23 listopada 2011 r., IV SA/Po 977/11; w Gliwicach z dnia 9 czerwca 2010 r., III SA/GI 130/10; w Bydgoszczy z dnia 4 lutego 2010 r., II SA/Bd 1039/09; w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2009 r., II SA/OI 974/08; w Opolu z dnia 14 lipca 2008 r., II SA/Op 184/08; także wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r., II OSK 1077/09).

W przypadku obu zaskarżonych unormowań (§ 1 ust. 5 i § 2 ust. 6) uchwały Rady Gminy K. trzeba raz jeszcze zauważyć, że dyspozycja art. 8 ust. 1 ustawy o cenach upoważnienia radę gminy wyłącznie do ustalenia cen urzędowych za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej w gminnych przewozach pasażerskich oraz za przewozy taksówkami na terenie gminy, nie obejmuje natomiast kwestii związanych ze sposobem wnoszenia opłat za usługi przewozowe czy też dotyczących treści biletu. Również przywołany w podstawie prawnej skarżonej uchwały art. 15 ust. 1 pkt 10 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (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, za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego) dotyczy – co niedwuznacznie wynika z jego treści – tylko ustalania opłat, nie zaś tworzenia unormowań odzwierciedlonych w § 1 ust. 5 i § 2 ust. 6 uchwały Rady Gminy K.

Z tych względów – stosownie do dyspozycji art. 147 § 1 p.p.s.a. – należało orzec jak w punkcie I sentencji wyroku.

Ponieważ Wojewoda D. cofnął skargę w części dotyczącej § 1 ust. 3 i 4, § 2 ust. 2 i 5 oraz § 13 uchwały (albowiem Rada Gminy K. usunęła te postanowienia z uchwały), a Sąd nie stwierdził, by skutki takiej czynności prowadziły do obejścia prawa lub utrzymania w mocy aktu dotkniętego wadą nieważności (art. 60 zdanie trzecie p.p.s.a.), przeto konieczne stało się umorzenie postępowania w tym zakresie (punkt II sentencji) na podstawie art. 161 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

Orzeczenie ujęte w punkcie III sentencji znajduje umocowanie w art. 152 p.p.s.a.