

**III SA/Łd 1068/16 - Wyrok**

<b>Data orzeczenia</b>	2017-03-17
<b>Data wpływu</b>	2016-12-19
<b>Sąd</b>	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi
<b>Sędziowie</b>	Janusz Furmanek /sprawozdawca/ Monika Krzyżaniak Teresa Rutkowska /przewodniczący/
<b>Symbol z opisem</b>	6037 Transport drogowy i przewozy 6401 Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)
<b>Hasła tematyczne</b>	Samorząd terytorialny
<b>Skarżony organ</b>	Rada Miasta
<b>Treść wyniku</b>	Stwierdzono nieważność zaskarżonego aktu w części
<b>Powołane przepisy</b>	Dz.U. 2016 nr 0 poz 718; art. 147 § 1 i art. 200; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity Dz.U. 2015 nr 0 poz 1515; art. 93 ust. 1; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - tekst jednolity Dz.U. 2012 nr 0 poz 1173; art. 34a ust. 1 i ust. 2; Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe - tekst jednolity. Dz.U. 2015 nr 0 poz 1440; art. 7, art. 15 ust. 1 pkt 10; Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r.o publicznym transporcie zbiorowym - tekst jednolity

**Sentencja**

Dnia 17 marca 2017 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi – Wydział III w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia NSA Teresa Rutkowska, Sędziowie Sędzia NSA Janusz Furmanek (spr.), Sędzia WSA Monika Krzyżaniak, , Protokolant Pomocnik sekretarza Renata Tomaszewska, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 marca 2017 roku sprawy ze skargi Wojewody Łódzkiego na uchwałę Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 11 maja 2016 r. nr XXXI/754/16 w części dotyczącej § 8 ust. 3 i § 9 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały w przedmiocie ustalenia opłat za usługi przewozowe lokalnego transportu zbiorowego w Łodzi 1) stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 8 ust. 3 i § 9 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały; 2) zasądza na rzecz Wojewody Łódzkiego od Miasta Łódź kwotę 480 (czteryście osiemdziesiąt) złotych tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

**Uzasadnienie**

III SA/Łd 1068/16

**UZASADNIENIE**

W dniu 11 maja 2016 roku Rada Miejska w Łodzi, działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.) [dalej: ustawa o samorządzie gminnym] oraz art. 50a ust. 1 i ust. 2 ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tj. Dz.U. z 2015 r., poz. 1440 ze zm.) [dalej: ustawa o transporcie zbiorowym] oraz art. 34a ust. 2 ustawy z 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (tj. Dz.U. z 2015 r., poz. 915) [dalej: ustawa – Prawo przewozowe], podjęła uchwałę Nr XXIX/754/16 w sprawie ustalenia opłat za usługi przewozowe lokalnego transportu zbiorowego w Łodzi.

Zgodnie z § 8 ust 1 załącznika Nr 1 do uchwały w razie stwierdzenia przez kontrolera zaistnienia co najmniej jednego z następujących zdarzeń:

- 1) brak biletu lub posiadanie biletu nieważnego za przejazd;
- 2) brak dokumentu uprawniającego do bezpłatnego lub ulgowego przejazdu;

1) spowodowanie zatrzymania pojazdu lub zmiany trasy pojazdu bez uzasadnionej przyczyny

- pasażer jest zobowiązany do uiszczenia opłaty dodatkowej, w wysokości określonej w ust. 3 oraz w sytuacji określonej w pkt 1 i 2 - opłaty za podróż o wartości równej cenie biletu jednonaprzemysłowego.

Natomiast zgodnie z ust. 3 § 8 załącznika Nr 1 do ww. uchwały z zastrzeżeniem ust. 4, wysokość opłaty dodatkowej wynosi:

1) w przypadku określonym w ust. 1 pkt 1 i 2 – 200 zł;

2) w przypadku określonym w ust. 1 pkt 3 – 300 zł.

W § 9 ust. 3 załącznika Nr 1 do ww. uchwały Rada Miejska w Łodzi ustaliła, że wysokość opłaty manipulacyjnej wynosi 10 zł.

Pismem z 7 września 2016 r., skierowanym do Prezydenta Miasta Łodzi, Wojewoda Łódzki wskazał, że uchwała Nr XXIX/754/16 Rady Miejskiej w Łodzi z 11 maja 2016 r. w sprawie ustalenia opłat za usługi przewozowe lokalnego transportu zbiorowego w Łodzi, zawiera postanowienia, które w jego ocenie naruszają prawo. W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Łodzi ustaliła wysokość opłaty dodatkowej i manipulacyjnej zamiast sposób ustalania tych opłat, czym naruszyła art. 34a ustawy - Prawo przewozowe.

Pismem z 26 września 2016 r. Wiceprezydent Miasta Łodzi uznał za uzasadnione zastrzeżenia zgłoszone do uchwały Nr XXIX/754/16 Rady Miejskiej w Łodzi z 11 maja 2016 r. i jednocześnie poinformował, że zostanie przygotowany projekt uchwały zmieniającej ww. uchwałę.

Wobec nieprzyjęcia nowej uchwały lub dokonania zmian w zakwestionowanej uchwale Wojewoda wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi skargę na uchwałę Nr XXIX/754/16 Rady Miejskiej w Łodzi z 11 maja 2016 r. zarzucając jej istotne naruszenie prawa, polegające na obrazie przepisów: art. 7 Konstytucji RP oraz art. 34a ust. 2 w zw. z ust. 1 ustawy - Prawo przewozowe. Zarzucając powyższe wnosił o: stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIX/754/16 Rady Miejskiej w Łodzi z 11 maja 2016 r. w sprawie ustalenia opłat za usługi przewozowe lokalnego transportu zbiorowego w Łodzi w części dotyczącej § 8 ust. 3 i § 9 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania sądowego w tym kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi podał, że w jego ocenie ww. uchwała, zawiera postanowienia naruszające prawo. Powyższe dotyczy § 8 ust. 3 i § 9 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały. Zgodnie bowiem z art. 34a ustawy - Prawo przewozowe, minister właściwy do spraw transportu określi w drodze rozporządzenia:

sposób ustalania wysokości opłat dodatkowych pobieranych w razie:

braku odpowiedniego dokumentu przewozu,

braku ważnego dokumentu poświadczającego uprawnienie do bezpłatnego albo ulgowego przejazdu,

niezapłacenia należności za zabrane ze sobą do środka przewozu rzeczy lub zwierzęta albo naruszenie przepisów o ich przewozie,

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;

sposób ustalania wysokości przysługującej przewoźnikowi opłaty manipulacyjnej, mając na uwadze ponoszone koszty czynności związanych ze zwrotem lub umorzeniem opłaty dodatkowej.

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.

W ocenie Wojewody, Rada Miejska w Łodzi ustalając wysokość opłaty dodatkowej oraz wysokość opłaty manipulacyjnej przekroczyła upoważnienie ustawowe wynikające z art. 34a ust. 2 w zw. z art. 34a ust. 1 ustawy - Prawo przewozowe. Jak wskazał Wojewoda, realizacja ustawowego upoważnienia do wydawania aktów prawa miejscowego powinna mieć charakter ścisły i precyzyjnie odnosić się do zakresu umocowania ustawowego. Ustawodawca wskazał w art. 34a ust. 1 ustawy - Prawo przewozowe, iż upoważnienie to obejmuje wyłącznie wydawanie przepisów określających sposób ustalania wysokości opłat dodatkowych i opłat manipulacyjnych. Brak jest zatem podstaw do uznania, iż dopuszczalne było i jest takie konstruowanie przepisów lokalnych, aby określały one nie sposób ustalania wskazanych wyżej opłat, ale ich wysokość. Skoro zatem Rada Miejska w Łodzi, w zakwestionowanych przepisach uchwały ustaliła kwotowo wysokość opłaty dodatkowej i manipulacyjnej, to w ocenie organu nadzoru przekroczyła upoważnienie ustawowe z art. 34a ust. 2 w zw. z art. 34a ust. 1 ustawy - Prawo przewozowe.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Łodzi podniosła, że 1 marca 2011 r. weszła w życie ustawa o transporcie zbiorowym określająca zasady organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym. W art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a ww. ustawy wskazano, że organizatorem publicznego transportu zbiorowego, zwanym dalej "organizatorem", właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów jest gmina na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich. Stosownie do art. 15 ust. 1 pkt 10 organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na ustalaniu opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie - Prawo przewozowe za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Przepis ten jest zatem przepisem szczególnym do regulacji ustawy - Prawo przewozowe, w tym do regulacji art. 34a tej ustawy. Biorąc pod uwagę jego literalną treść, wskazuje on na upoważnienie organizatora do ustalania opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie - Prawo przewozowe, a nie tylko sposobu ustalenia wysokości tychże opłat. Stąd zaskarżona uchwała mogła określać kwotowo wysokość opłat dodatkowych i opłaty manipulacyjnej.

Rada podkreślała ponadto, że jedynym organizatorem gminnego publicznego transportu zbiorowego na terenie Łodzi jest Miasto Łódź. Tym samym w gminnym transporcie zbiorowym w Łodzi istnieje tylko jeden podmiot, na którym skupiają się wszelkie aspekty gminnego, regularnego przewozu osób prowadzonego jako komunikacja miejska w rozumieniu ustawy o transporcie zbiorowym. W ocenie Rady, za określeniem w zaskarżonej uchwałie opłaty dodatkowej w konkretnej kwocie przemawia właśnie ww. specyfika gminnego transportu zbiorowego w Łodzi. W związku z tym, że przepisy zaskarżonej uchwały odnoszą się wyłącznie do przewozów, których organizatorem jest Miasto Łódź, określanie sposobu ustalania wysokości opłat dodatkowych w sytuacji, gdy regulacja taka ma dotyczyć wyłącznie

podmiotów działających na zlecenie jednego organizatora transportu jest nieuzasadnione.

W piśmie z 10 marca 2017 r., ustosunkowującym się do odpowiedzi Rady Miejskiej w Łodzi na skargę, Wojewoda stwierdzając bezzasadność zarzutów Rady Miejskiej zawartych w jej piśmie podkreślił, że art. 15 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym jest przepisem ogólnym i nie stanowi samodzielnej podstawy prawnej do tworzenia przepisów prawa miejscowego. Wskazał także na orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 marca 2016 r., sygn. akt II GSK 2232/14 – zgodne z dotychczasową linią orzecznictwa oraz komentarze do ustawy – Prawo przewozowe potwierdzające, że przepis art. 34a ust. 2 ustawy – Prawo przewozowe nie upoważnia wyznaczonych organów do ustalenia wysokości opłat dodatkowych i manipulacyjnych, a jedynie do wydawania przepisów określających sposób ich ustalenia.

Na rozprawie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Łodzi pełnomocnik Wojewody popierał skargę i wnosił o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały we wnioskowanym zakresie. Pełnomocnik Gminy Miasta Łódź wnosił o oddalenie skargi i podtrzymywał stanowisko zawarte w odpowiedzi na skargę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi zważył, co następuje:

Stosownie do art. 1 ustawy z 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tj.: Dz.U. z 2016, poz. 1066 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę legalności działalności administracji publicznej. Zgodnie z art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj.: Dz.U. z 2016, poz. 718 ze zm.) [dalej: ustawa p.p.s.a.], zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 ustawy p.p.s.a.). Odnośnie aktów organów gmin, przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (tj.: Dz. U. 2015, poz. 1515 ze zm.) [dalej: ustawa o samorządzie gminnym), stosownie do którego nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały, w trybie określonym w art. 90 powołanej ustawy. Organem nadzoru jest wojewoda, z mocy art. 86 tej ustawy, przy czym stosownie do treści art. 93 ust. 1 powoływanej ustawy, wydanie przez organ nadzoru rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały organu gminy nie jest dopuszczalne po upływie ustawowego terminu 30 dni. Upływ terminu nie wyłącza jednak możliwości kontroli legalności takiej uchwały. Organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego, który dokona jej kontroli w zakresie zgodności z prawem. Wnosząc skargę do sądu administracyjnego, organ nadzoru nie jest przy tym ograniczony terminem zaskarżenia, o którym mowa w art. 53 § 1-3 ustawy p.p.s.a.

W rozpoznawanej sprawie zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w Łodzi z 11 maja 2016 r. (nr XXXI/754/16) w przedmiocie ustalenia opłat za usługi przewozowe lokalnego transportu zbiorowego w Łodzi, nie została objęta w wymaganym terminie rozstrzygnięciem nadzorczym. Natomiast skarga z 18 listopada 2016 r., została wniesiona do Sądu przez właściwy organ (Wojewoda Łódzki), zatem jest ona prawnie skuteczna i podlega rozpoznaniu.

Zakwestionowane przez Wojewodę przepisy § 8 ust. 3 oraz § 9 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały określają wysokość opłaty dodatkowej za brak biletu lub posiadanie biletu nieważnego, brak dokumentu uprawniającego do bezpłatnego lub ulgowego przejazdu,

spowodowanie zatrzymania pojazdu lub zmiany trasy pojazdu bez uzasadnionej przyczyny (§ 8 ust. 3 w zw. z § 8 ust. 1 pkt 1-3 załącznika nr 1 do uchwały) oraz wysokość opłaty manipulacyjnej w przypadku anulowania opłaty dodatkowej (§ 9 ust. 3 w zw. z § 9 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały). Kwestie związane z ustaleniem opłaty dodatkowej oraz opłaty manipulacyjnej reguluje art. 34a ustawy z 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (tj. Dz.U. z 2015 r., poz. 915) [dalej: ustawa – Prawo przewozowe]. Przepis art. 34a ust. 1 pkt 1 tej 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 powodu nałożenia opłaty. W pkt 2 tego przepisu uregulowano natomiast sposób ustalania wysokości przysługującej przewoźnikowi opłaty manipulacyjnej, zastrzegają, iż ma to miejsce z uwzględnieniem ponoszonych kosztów czynności związanych ze zwrotem lub umorzeniem opłaty dodatkowej. 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 i opłat manipulacyjnych.

Zauważyć przy tym należy, iż realizacja ustawowego upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego musi mieć charakter ścisły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. 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 i opłat manipulacyjnych, a nie bezpośrednio wysokości tych opłat. Brak jest podstaw do konstruowania przepisów prawa miejscowego określających nie sposób ustalenia wysokości opłat, ale ich wysokość. Upoważnienia dla ustalenia wysokości opłaty nie można wyprowadzić też – jak czyni to Rada Miejska w Łodzi w odpowiedzi na skargę - z przepisów ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. Nr 5 poz. 13) [dalej: ustawa o publicznym transporcie zbiorowym]. Zgodnie z art. 7 tej ustawy, właściwa jednostka samorządu terytorialnego jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego. Zadaniem organizatora jest organizowanie publicznego transportu zbiorowego, polegającego między innymi na ustalaniu opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie - Prawo przewozowe, za usługę świadczenia przez operatora w zakresie publicznego transportu (art. 15 ust. 1 pkt 10 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym). Wskazany przepis art. 15 ust. 1 pkt 10 nie jest upoważnieniem ustawowym (delegacją ustawową) w rozumieniu art. 94 Konstytucji RP, ponieważ nie spełnia wymagań zawartych w tym przepisie. Przepis ten określa jedynie zadania jakie wchodzą w zakres pojęcia organizowania publicznego transportu zbiorowego, zaś w sprawie ustalenia opłat odsyła wprost do unormowań ustawy - Prawo przewozowe.

Skoro zatem ustawodawca wskazał w art. 34a ust. 1 ustawy - Prawo przewozowe, iż upoważnienie to obejmuje wyłącznie wydanie przepisów określających sposób ustalania wysokości opłat dodatkowych i opłat manipulacyjnych, to brak jest podstaw do uznania, iż dopuszczalne było takie konstruowanie przepisów lokalnych, aby określały one nie sposób ustalania wysokości wskazanych wyżej opłat, ale ich konkretną wysokość.

Dlatego, ustalając kwotowo wysokość opłaty dodatkowej, w ocenie Sądu, Rada Miejska w Łodzi przekroczyła upoważnienie ustawowe wynikające z art. 34a ust. 2 w zw. z art. 34a ust. 1 ustawy - Prawo przewozowe, co skutkuje stwierdzeniem nieważności § 8 ust. 3 i § 9 ust. 3

---

załącznika Nr 1 do uchwały.

Z powyższych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny Łodzi uznając, że zaskarżona uchwała we wskazanym zakresie została wydana z istotnym naruszeniem prawa, na podstawie art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stwierdził nieważność § 8 ust. 3 oraz § 9 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 powoływanej ustawy p.p.s.a.