



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 czerwca 2013 r.

Poz. 3864



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 18 czerwca 2013 r.

NK-N.4131.119.18.2013.RJ1

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 594)

stwierdzam nieważność

punktów 2, 3, 5, 6, 7, 8 i 9 załącznika nr 3 do uchwały nr XLIII/274/13 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 16 maja 2013 r. w sprawie *ustalenia cen i opłat za usługi przewozowe, uprawnień do przejazdów ulgowych oraz przepisów taryfowych w komunikacji gminnej na terenie Gminy Siechnice.*

Uzasadnienie

Rada Miejska w Siechnicach podjęła na sesji w dniu 16 maja 2013 r. uchwałę nr XLIII/274/13 w sprawie *ustalenia cen i opłat za usługi przewozowe, uprawnień do przejazdów ulgowych oraz przepisów taryfowych w komunikacji gminnej na terenie Gminy Siechnice.*

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Zastępcy Burmistrza Siechnic z dnia 22 maja 2013 r. nr WOP.0711.7.2013.IP i wpłynęła do organu nadzoru dnia 23 maja 2013 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że zapisy ujęte w punktach 2, 3, 5, 6, 7, 8 i 9 załącznika nr 3 do uchwały, zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 385) oraz art. 46 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. 2011 r. Nr 5, poz. 13 z późn. zm.) w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Siechnicach ustaliła ceny dla poszczególnych rodzajów biletów (załącznik nr 1), wskazała osoby uprawnione do przejazdów bezpłatnych i ulgowych na podstawie przepisów ustawowych, a także wprowadziła regulacje dotyczące opłat dodatkowych (załącznik nr 2). Ponadto w załączniku nr 3 do uchwały określono przepisy taryfowe dotyczące przewozu osób w komunikacji gminnej realizowanej na obszarze Gminy Siechnice. Wykonanie tej uchwały powierzono Burmistrzowi Siechnic i postanowiono, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 sierpnia 2013 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada wskazała m.in. art. 8 ust. 1 ustawy o cenach. Zgodnie z tą regulacją rada gminy może ustalać ceny urzędowe 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.

W podstawie prawnej Rada odwołała się również do art. 33a ustawy Prawo przewozowe, który w ust. 6 stanowi, iż: „Przewoźnik lub organizator publicznego transportu zbiorowego może określić

w regulaminie przewozu lub taryfie obniżenie wysokości opłaty dodatkowej w razie natychmiastowego jej uiszczenia lub w terminie wyznaczonym w wezwaniu do zapłaty.”

Z kolei zgodnie ze wskazanym przez Radę art. 34a ust. 2 ustawy Prawo przewozowe była ona władna do określenia, w odniesieniu do gminnego regularnego przewozu osób: 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. Rada zobowiązana była przy tym uwzględnić zróżnicowanie wysokości opłat dodatkowych w zależności od strat poniesionych przez przewoźnika i powodu nałożenia opłaty dodatkowej.

Wskazana norma kompetencyjna art. 8 ust. 1 ustawy o cenach wyznacza organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego zakres spraw podlegających regulacji w treści przedmiotowej uchwały polegający wyłącznie na ustaleniu cen urzędowych za usługi przewozowe transportu zbiorowego oraz za przewozy taksówkami na terenie gminy. Pod pojęciem ceny urzędowej, o której mowa w powołanym przepisie ustawy o cenach, należy rozumieć, stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o cenach, cenę i marżę handlową ustaloną w rozporządzeniu wydanym przez właściwy organ administracji rządowej lub w uchwale wydanej przez organ stanowiący właściwej jednostki samorządu terytorialnego, przy czym, według art. 9 tej ustawy, ceny urzędowe i marże handlowe urzędowe mają charakter cen i marż handlowych maksymalnych, chyba że organ administracji publicznej, w przepisach wydanych na podstawie ustawy, ustali inaczej.

Bez wątpienia akt wydany na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy o cenach jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa skierowanym do wszystkich podmiotów realizujących tego rodzaju usługi, a jego postanowienia powinny znaleźć odzwierciedlenie w ustalanych i stosowanych przez przewoźników taryfach.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru ustalił, że mocą regulacji punktów 2, 3, 5, 6, 7, 8 i 9 załącznika nr 3 do uchwały Rada dookreśliła zasady dotyczące warunków i sposobu korzystania z usług przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym na terenie gminy Siechnice.

Rada w załączniku nr 3 do uchwały określiła bowiem:

- możliwy format biletów tj. nadrukowane lub zapisane na nośnikach papierowym, w formie karty elektronicznej, innej zaakceptowanej przez organizatora usług przewozowych (pkt 2),
- obowiązki pasażera korzystającego z komunikacji gminnej (pkt 3 i 6),
- rodzaje możliwych do nabycia biletów (pkt 5),
- kiedy nieważny jest bilet papierowy oraz bilet 30-dniowy imienny (pkt 7),
- uprawnienia pasażera w razie awarii lub uszkodzenia pojazdu (pkt 8),
- zasady przewozu bagażu i zwierząt (pkt 9).

Zdaniem organu nadzoru powyższe regulacje nie stanowią ustalenia cen, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o cenach. Nie można bowiem uznać, że wskazane zapisy przedmiotowej uchwały stanowią ceny urzędowe za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej w gminnych przewozach pasażerskich. Tym samym, nie znajdują uzasadnienia w normie art. 8 ust. 1 ustawy o cenach, upoważniającej do podjęcia tej uchwały.

W ocenie organu nadzoru kwestionowane zapisy załącznika nr 3 do uchwały nie znajdują również uzasadnienia w art. 33a ustawy Prawo przewozowe, w szczególności ust. 6 upoważniającym przewoźnika lub organizatora publicznego transportu zbiorowego do określenia w regulaminie przewozu lub taryfie obniżenia wysokości opłaty dodatkowej w razie natychmiastowego jej uiszczenia lub w terminie wyznaczonym w wezwaniu do zapłaty.

Zdaniem organu nadzoru rozpatrywane regulacje nie mogą być również uznane za wymagane na mocy art. 34a ust. 2 w zw. z ust. 1 ustawy Prawo przewozowe, określenie 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.

Oznacza to, że w/w regulacje przedmiotowej uchwały nie znajdują uzasadnienia również we wskazanym w podstawie prawnej art. 34a ust. 2 ustawy Prawo przewozowe.

W tym miejscu podkreślenia wymaga, że punkty 2, 3, 5, 6, 7, 8 i 9 załącznika nr 3 do uchwały mogłyby stanowić poszczególne składowe regulaminu korzystania z usług publicznego transportu zbiorowego. Należy jednak zauważyć, że Rada nie była władna do nadania takiego regulaminu. Jak czytamy w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 czerwca 2012 r. (sygn. akt III SA/Wr 69/12) *„Organ nadzoru trafnie wskazał na ograniczenie zakresu regulacji uchwały rady gminy przez art. 8 ust. 1 ustawy o cenach do ustalenia jedynie 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. Z uwagi na to, że w rozpatrywanej sprawie gmina jest jedynie organizatorem publicznego transportu zbiorowego, materie zakwestionowanych przepisów uchwały podlegają unormowaniu w regulaminie korzystania z usług publicznego transportu zbiorowego.”*

Zgodnie bowiem z art. 46 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. 2011 r. Nr 5, poz. 13 z późn. zm.), podmiotem właściwym do nadania regulaminu korzystania z usług publicznego transportu zbiorowego, a co za tym idzie, również do jego opracowania, jest:

- organizator (lit. a),
- operator lub grupa operatorów z zastrzeżeniem, że regulamin taki musi być zatwierdzony przez organizatora (lit. b),
- przewoźnik, o którym mowa w art. 30 i 31.

Tym samym regulamin taki może być nadany wyłącznie przez jeden z ww. podmiotów.

Pod pojęciem operatora publicznego transportu zbiorowego ustawodawca w art. 4 pkt 8 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nakazuje rozumieć samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorcę uprawnionego 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 kolei mianem organizatora publicznego transportu zbiorowego ustawodawca w art. 4 pkt 9 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym określa właściwą jednostkę samorządu terytorialnego albo ministra właściwego do spraw transportu, zapewniającego funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze (...).

Jak wynika z informacji uzyskanych przez organ nadzoru w trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, przedmiotowa uchwała została podjęta w związku z planowanym ogłoszeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na przewozy pasażerów w ramach komunikacji na terenie Gminy Siechnice. Obecnie bowiem tzw. komunikacja gminna nie istnieje. W przypadku komunikacji gminnej organizatorem transportu zbiorowego jest Gmina Siechnice, natomiast operatorem będzie przewoźnik wyłoniony w postępowaniu przetargowym (tak wynika z pisma pełnomocnika Burmistrza Siechnic ds. komunikacji zbiorowej z dnia 14 czerwca 2013 r. – znak sprawy BP.7243.42.2013.AA).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że podmiotem, który właściwy jest do nadania regulaminu korzystania z usług publicznego transportu zbiorowego (przy aktualnym stanie faktycznym), a co za tym idzie, do stanowienia w zakresie spraw, o których mowa w punktach 2, 3, 5, 6, 7, 8 i 9 załącznika nr 3 do uchwały, jest organizator publicznego transportu zbiorowego, a więc Gmina Siechnice.

Niemniej jednak należy wskazać, iż Gmina Siechnice 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) korzystając 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), unormowań ujętych w punktach 2, 3, 5, 6, 7, 8 i 9 załącznika nr 3 do uchwały, 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2013 r. - sygn. akt III SA/Wr 581/12). Wskazana bowiem w podstawie prawnej norma kompetencyjna art. 8 ust. 1 ustawy o cenach uprawnienia takiego Radzie nie przyznaje.

Wymaga ponadto zauważyć, że regulamin przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym nie może mieć charakteru aktu prawa miejscowego, skoro ten jednorodny treściowo akt może być opracowany zarówno przez podmiot władzy publicznej, jakim jest w pewnych sytuacjach operator, jak i przez podmioty gospodarcze, świadczące usługi transportowe. Nie można zatem przyjąć, że regulamin będzie miał charakter aktu prawa miejscowego, gdy uchwali go rada gminy, a nie będzie miał takiego charakteru, gdy uchwali go operator lub przewoźnik. W ocenie organu nadzoru regulamin przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym należy zakwalifikować do kategorii ogólnych warunków umów wydawanych w ramach masowego świadczenia usług, obowiązujący w zakresie usług świadczonych w publicznym osobowym transporcie zbiorowym na terenie gminy, opracowany na podstawie ustawowego przepisu szczególnego, którym jest art. 46 ust. 1 pkt 9 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

W tym miejscu, odnośnie podmiotu odpowiedzialnego za opracowanie w/w regulaminu, można przytoczyć wyjaśnienie zawarte w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 lipca 2012 r. - sygn. akt III SA/Wr 163/12, zgodnie z którym: „*właściwym organem bądź właściwym trybem w określonej sytuacji transportu zbiorowego w gminie będzie ten, który zapewni wprowadzenie jednolitego (jednego) regulaminu przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym na terenie gminy. Powołany art. 46 ustawy dopuszcza bowiem obowiązywanie tylko jednego regulaminu przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym na terenie gminy, który jest dostępny dla pasażera w całości na dworcu lub w środku transportu w postaci wyciągu. Biorąc pod uwagę ratio legis tego przepisu należy zatem wskazać w pierwszej kolejności na organizatora jako podmiot opracowujący lub zatwierdzający regulamin, bądź jako podmiot dopuszczający do opracowania regulaminu przez jedyne przewoźnika świadczącego na obszarze gminy usługi transportowe.*”

W nawiązaniu do powyższego należy stwierdzić, że w świetle art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że do wydania aktu prawa miejscowego wymagane jest zawarte w ustawie odrębne upoważnienie konkretnego organu do uregulowania w określonej formie danego zakresu spraw. Jednocześnie konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i mieściła się w granicach prawa. Wynika to również wprost z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a zwłaszcza z art. 40 tej ustawy, zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych. Należy zatem wyraźnie podkreślić, iż wszelkie uchwały podejmowane przez radę gminy muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, ale też zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Zatem z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Nie można zatem uznać, że zamieszczając w treści przedmiotowej uchwały regulacje wskazane w punktach 2, 3, 5, 6, 7, 8 i 9 załącznika nr 3 do uchwały, Rada działała na podstawie i w granicach prawa, do czego zobowiązywał ją ustawodawca w art. 7 Konstytucji.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

wz. Wojewody Dolnośląskiego:
E. Mańkowska