

ISSN 1425-5788

kwartalnik

# Komunikacja

publiczna

MAJ-LIPIEC 2015

nr 2(59)/2015

**Trzy kroki  
w nowoczesność**

**Niskoemisyjny tabor  
w PKM Sosnowiec**

**Czyste powietrze  
– najważniejsze  
zadanie Krakowa**

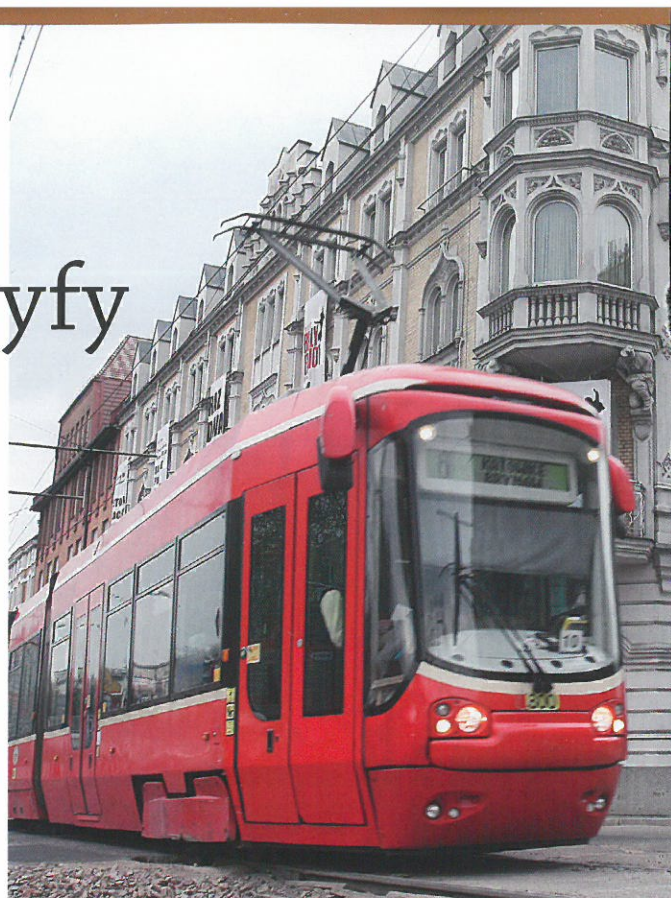


# Organ właściwy do uchwalania taryfy

## w świetle przepisów Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym

Czy przepisy art. 50a Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym powodują, że kompetencja do uchwalenia taryfy opłat za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym przysługuje jednocześnie organowi stanowiącemu i wykonawczemu gminy?

Tekst **JĘDRZEJ KLATKA, HANNA SŁUPIK**,  
zdjęcia **ARKADIUSZ ŁAWRYWIANIEC**



**N**a wstępie należałoby rozważyć, czy podstawę prawną uchwały w sprawie taryfy opłat za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym może stanowić art. 4 ust. 1 pkt. 2 Ustawy z 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej<sup>1</sup>, zgodnie z którym, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej. Przywołany przepis wskazuje zatem na kompetencje organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do decydowania między innymi o „wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej”, jeżeli co innego nie wynika z przepisów szczególnych.

Należy przy tym zauważyć, iż zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>2</sup> uchwała podjęta na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 Ustawy o gospodarce komunalnej nie ma charakteru aktu prawa miejscowego. Na powyższe wskazuje w szczególności brzmienie art. 4 ust. 2 ustawy, w myśl którego uprawnienie określone w art. 4 ust. 1 pkt. 2, to jest uprawnienie do ustalania wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej,

organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek. Gdyby bowiem uprawnienie określone w art. 4 ust. 1 pkt. 2 Ustawy o gospodarce komunalnej realizowało się w trybie aktu prawa miejscowego, nie mogłoby ono zostać skutecznie powierzone organowi wykonawczemu danej jednostki<sup>3</sup>.

Jak zatem wynika z powyższego, na gruncie przepisów ustawy o gospodarce komunalnej dopuszczalne jest scedowanie uprawnienia do ustalania cen i opłat za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na organy wykonawcze danej jednostki. Przy czym należy podkreślić, iż z brzmienia art. 4 ust. 1 pkt 2 Ustawy o gospodarce komunalnej wprost wynika, że przepis ten znajduje zastosowanie wyłącznie w razie braku regulacji szczególnej w przedmiotowym zakresie.

Przepisy Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, w brzmieniu obowiązującym w dniu wejścia w życie tego aktu, to jest 1 marca 2011 roku, nie wskazywały natomiast wprost organu właściwego do uchwalania taryfy cen i opłat za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym. Jednakże zgodnie z brzmieniem art. 7 ust. 4 pkt. 2 Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym: określone w usta-

### ► Streszczenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest określenie organu właściwego do uchwalania taryfy opłat za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym

z 16 grudnia 2010 roku<sup>4</sup>. Analizowana będzie w szczególności kwestia charakteru i zakresu ujętego w przepis art. 50a Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym upoważnienia organu stanowiącego gminy, powiatu oraz województwa do ustalania ceny

za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej, odpowiednio w gminnych, powiatowych lub wojewódzkich przewozach pasażerskich.



wie zadania organizatora, o którym mowa w ust. 1 pkt. 1-5, wykonuje w przypadku:

- 1) gminy – wójt, burmistrz albo prezydent miasta;
- 2) związku międzygminnego – zarząd związku międzygminnego;
- 3) miasta na prawach powiatu – prezydent miasta na prawach powiatu;
- 4) powiatu – starosta;
- 5) związku powiatów – zarząd związku powiatów;
- 6) województwa – marszałek województwa.

Z kolei przepis art. 8 pkt. 2 Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym stanowi, iż do zadań organizatora należy organizowanie publicznego transportu zbiorowego. Przy czym organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na ustalaniu opłat za przewóz oraz innych opłat, o których w ustawie z dnia 15 listopada 1984 roku – Prawo przewozowe (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1173)<sup>5</sup>, za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego (art. 15 ust. 1 pkt. 10 Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym).

Z powyższego jednoznacznie wynika, że od dnia wejścia w życie Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, to jest od 1 marca 2011 roku, ustalanie opłat za przewóz oraz innych opłat wymienionych w ustawie Prawo przewozowe, jeśli usługa świadczona jest przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w zależności od organizatora należy do kompetencji organu wykonawczego, czyli odpowiednio: wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, zarządu związku międzygminnego lub związku powiatów, starosty bądź marszałka województwa. W konsekwencji należy stwierdzić, że od 1 marca 2011 roku uchwalanie taryfy opłat za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym należy do właściwości organów wykonawczych.

Zgodnie z zasadą wyłączności i przejrzystości kompetencyjnej, do podjęcia pewnego działania prawnego lub faktycznego uprawniony jest tylko jeden organ. Te same zadania lub te same sprawy mogą być wprowadzone podejmowane przez różne współdziałające organy, lecz każdy z nich wykonuje tylko sobie właściwe kompetencje

#### Po lewej

Opłaty za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym dotyczą cen biletów i mają charakter maksymalnych cen urzędowych obowiązujących wszystkie podmioty zajmujące się transportem osób na terytorium gminy

Przy czym z uwagi na zasady wykładni prawa:

- 1) *lex posterior derogat legi priori* (prawo późniejsze uchyla wcześniejsze) oraz
  - 2) *lex specialis derogat legi generali* (prawo bardziej szczególowe ma pierwszeństwo przed przepisami ogólniejszymi),
- nie ulega wątpliwości, iż późniejszy przepis art. 15 ust. 1 pkt. 10 w zw. z art. 8 pkt. 2 w zw. z art. 7 ust. 4 Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, którego dyspozycja wprost odnosi się do ustalania opłat za przewóz oraz innych opłat określonych w ustawie Prawo przewozowe, znajduje zastosowanie przed wcześniej ustanowionym generalnym przepisem art. 4 ust. 1 pkt. 2 Ustawy o gospodarce komunalnej.

Wobec powyższego należałoby stwierdzić, iż w stanie prawnym obowiązującym od dnia wejścia w życie Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (od 1 marca 2011 roku) brak było podstaw prawnych przemawiających za właściwością organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków w zakresie uchwalania taryfy komunikacyjnej w publicznym transporcie zbiorowym<sup>6</sup>.



Na gruncie przepisów ustawy o gospodarce komunalnej dopuszczalne jest scedowanie uprawnień do ustalania cen i opłat za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na organy wykonawcze danej jednostki.

◆ Jednakże z dniem **25 lipca 2014 roku**, na podstawie art. 21 *Ustawy z 9 maja 2014 roku o informowaniu o cenach towarów i usług*,<sup>7</sup> do *Ustawy o publicznym transporcie* dodane zostały art. 50a i 50b. Zgodnie z art. 50a analizowanej ustawy:

1. 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.
2. Rada powiatu może ustalać ceny za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej w powiatowych przewozach pasażerskich.
3. Sejmik województwa może ustalać ceny za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej w wojewódzkich przewozach pasażerskich.

Przywołane przepisy wskazują zatem na „możliwość” ustalenia przez wyraźnie wymienione w nich organy stanowiące, to jest radę gminy, radę powiatu lub sejmik województwa, cen za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym, odpowiednio w gminnych, powiatowych bądź wojewódzkich przewozach pasażerskich (porównaj definicje ustawowe gminnych, powiatowych oraz wojewódzkich przewozów pasażerskich, ujęte w art. 4 ust. 1 pkt 3, 10 oraz 25 *Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*).

W świetle powyższego „na pierwszy rzut oka” mogłoby się wydawać, iż na skutek przedmiotowej nowelizacji *Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, organami właściwymi do uchwalania taryfy komunikacyjnej w publicznym transporcie zbiorowym w gminnych, powiatowych oraz wojewódzkich przewozach pasażerskich są organy stanowiące gminy, powiatu lub województwa.

Jak bowiem wskazuje się w doktrynie, zgodnie z **zasadą wyłączności i przejrzystości kompetencyjnej**, do podjęcia pewnego działania prawnego lub faktycznego **uprawniony jest tylko jeden organ**. Te same zadania lub te same sprawy mogą być wprowadzone podejmowane przez różne współdziałające organy, lecz każdy z nich wykonuje tylko sobie właściwe kompetencje. A zatem wyposażenie organów w określone kompetencje powinno mieć charakter



wyłączny, aby zapobiegać sporom kompetencyjnym oraz powinno brać pod uwagę zdolność do realizacji przydzielonych kompetencji przez dany organ<sup>8</sup>. Dlatego też **nie sposób przyjąć, aby kompetencja do uchwalania taryfy opłat za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym mogła przysługiwać jednocześnie zarówno [przykładowo] wójtowi, staroście, marszałkowi województwa – na podstawie art. 15 ust. 1 pkt. 10 w zw. z art. 8 pkt. 2 w zw. z art. 7 ust. 4 *Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, jak i organom stanowiącym gminy, powiatu oraz województwa – w oparciu o przepisy art. 50a *Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*.**

Jednakże należy zauważyć, iż zgodnie z brzmieniem drugiego z dodanych na podstawie art. 21 *Ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług* przepisu, to jest art. 50b *Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, „ceny, o których mowa w art. 50a, mają charakter **cen maksymalnych**”. A zatem reguły kompetencyjne, wynikające z przepisów art. 50a odnoszą się [wyłącznie] do możliwości ustalania przez organ stanowiący gminy, powiatu, bądź województwa cen maksymalnych za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym, w zakresie zadań o charakterze użyteczności publicznej, w gminnych, powiatowych, albo wojewódzkich przewozach pasażerskich. Przy czym z art. 538 Kodeksu cywilnego wynika, iż cena maksymalna to „wskazana zarządzeniem właściwego organu administracyjnego górna granica ceny, która może być określona przez strony w umowie”<sup>9</sup>.

Jednocześnie podkreślić należy, iż dodane w oparciu o art. 21 *Ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług* przepisy art. 50a oraz art. 50b *Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym* stanowią właściwie



Od 1 marca 2011 roku uchwalanie taryfy opłat za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym należy do właściwości organów wykonawczych

powtórzenie przepisów poprzedniej, już nieobowiązującej *Ustawy z 5 lipca 2001 roku o cenach*<sup>10</sup>. Przepisy te obowiązywały zarówno przed wejściem w życie *Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, jak i w czasie jej obowiązywania. *Ustawa o cenach* utraciła bowiem moc obowiązującą z dniem 25 lipca 2014 roku, zgodnie z art. 26 wyżej wymienionej *Ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług*. Jak zaś stanowił art. 8 *Ustawy o cenach*:

1. 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 mieście stołecznym Warszawie uprawnienia te przysługują Radzie Warszawy.
2. Rada powiatu może ustalać ceny urzędowe za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej w powiatowych przewozach pasażerskich.
3. Rada gminy określa strefy cen (stawki taryfowe) obowiązujące przy przewozie osób i ładunków taksówkami.
4. Sejmik województwa może ustalać ceny urzędowe za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej w wojewódzkich przewozach pasażerskich.

Zgodnie natomiast z brzmieniem art. 9 te same ustawy, ceny urzędowe i marże handlowe urzędowe mają charakter cen i marż handlowych maksymalnych, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

Jak zatem wynika z powyższego, przepis art. 50a *Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym* nie jest nową, szczególną regulacją, lecz odpowiada brzmieniu art. 8 uchylonej *Ustawy o cenach*. Na powyższe jednoznacznie wskazano również w treści uzasadnienia projektu przedmiotowej *Ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług* (druk 2065 z dnia 9 stycznia 2014 roku, str. 5-6), podkreślając, iż wynikające z przywołanych powyżej przepisów art. 8 w związku z art. 9 *Ustawy o cenach* uprawnienia organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do ustalania cen urzędowych za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej zostały przeniesione do *Ustawy przedmiotowo właściwej*, to jest ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. nr 5, poz. 13, z późn. zm.), a uprawnienie rady gminy do ustalania cen urzędowych za przewozy taksówkami na terenie gminy oraz stawek taryfowych obowiązujących przy przewozie osób i ładunków taksówkami do *Ustawy z dnia 6 września 2001 roku o transporcie drogowym* (Dz. U. z 2012 r., poz. 1265 oraz z 2013 r., poz. 21).

W konsekwencji dodanie do *Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym* art. 50a oraz art. 50b stanowi zabieg o charakterze jedynie porządkującym, mający na celu przeniesienie do ustawy przedmiotowo właściwej, uprawnienia organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do ustalania cen urzędowych [maksymalnych] za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej.

Dlatego też na gruncie art. 50a *Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym* aktualnie pozostaje stanowisko orzecznictwa administracyjnego odnoszące się do art. 8 poprzedniej, już nie obowiązującej *Ustawy o cenach*, zgodnie z którym **określane na tej podstawie opłaty za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym dotyczą cen biletów i mają charakter maksymalnych cen urzędowych, obowiązujących wszystkie podmioty zajmujące się transportem osób na terytorium gminy**<sup>11</sup>.

Jak z kolei wprost wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 6 stycznia 2010 roku<sup>12</sup>, art. 8 ust. 1 *Ustawy o cenach* przyznaje radzie gminy instrument dla regulowania nieprzekraczalnego poziomu cen obowiązujących wszystkich przewoźników działających na przedmiotowym rynku komunalnym, podkreślając przy tym jednocześnie, że **przepis ten nie może stanowić podstawy dla ustalenia taryfy dla konkretnego przewoźnika**.

Jednocześnie, jak wskazano już powyżej, przepisy art. 50a *Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym* zawierają sformułowane czasownikowe modalne – posługują się wyrazem „może”. Przy czym w doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się, iż podstawową różnicą między sposobami określania przedmiotu kompetencji jest fakt, że przepis zawierający sformułowanie czasownikowe stanowcze („zezwała”, „stwierdza”) wyraża, oprócz reguły kompetencyjnej, także normę postępowania, nakazującą czynić użytek z przyznanej kompetencji. Innymi słowy, przepis tego rodzaju wskazuje, że podmiot uzyskujący kompetencję nie ma dowolności w korzystaniu



Przepisy art. 50a Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, na mocy których organy stanowiące gminy, powiatu lub województwa „mogą ustalać” przedmiotowe ceny maksymalne za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym wyrażają jedynie regułę kompetencyjną, z której organy te nie są obowiązane czynić użytku

z kompetencji. Jeżeli natomiast przepis zawiera sformułowanie czasownikowe modalne z użyciem czasownika „może”, wtedy wysławia on jedynie regułę kompetencyjną, z której podmiot kompetencji nie jest obowiązany czynić użytku. Sytuacja, kreowana przez tego typu przepisy, jest określania na gruncie prawa administracyjnego jako uznanie administracyjne<sup>13</sup>. Powyższe wynika również z zasad techniki prawodawczej. Na rozróżnienie pomiędzy upoważnieniem do wydania określonego aktu o charakterze obligatoryjnym (przepis ma upoważniać do wydania rozporządzenia, a zarazem wyznaczać upoważnianemu organowi obowiązek jego wydania – określi) oraz o charakterze fakultatywnym (przepis ma upoważniać do wydania rozporządzenia, a zarazem zapewniać swobodę korzystania z tego upoważnienia – może określić) wprost wskazują również przepisy §68 ust. 3 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>14</sup>.

Niewątpliwie zatem przepisy art. 50a Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, na mocy których organy stanowiące gminy, powiatu lub województwa „mogą ustalać” przedmiotowe ceny maksymalne za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym wyrażają jedynie regułę kompetencyjną, z której organy te nie są obowiązane czynić użytku.

Reasumując,  **dodanie do art. 50a Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nie skutkuje tym, że kompetencja do uchwalenia taryfy opłat za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym przysługuje jednocześnie organowi stanowiącemu i wykonawczemu gminy. Kompetentny jest nadal organ wykonawczy – z tym, że jeżeli organ stanowiący skorzystał z możliwości określenia nieprzekraczalnej ceny maksymalnej – to taryfa uchwalona przez organ wykonawczy musi się mieścić w granicach zakreślonych przez organ stanowiący.**



**Jędrzej Klatka** | Radca prawny  
Kancelaria Radców Prawnych Klatka i Partnerzy  
Katowice



**Hanna Słupik** | Radca prawny  
Kancelaria Radców Prawnych Klatka i Partnerzy  
Katowice

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. 2011 r., nr 45, poz. 236), dalej „Ustawa o gospodarce komunalnej”.

<sup>2</sup> Tak m.in. wyrok NSA z dnia 29 listopada 2001 r., sygn. SA/Wr 1415/01, opubl. Legalis; wyrok NSA z dnia 6 stycznia 2010 r., sygn. II GSK 273/09, opubl. Legalis.

<sup>3</sup> Wyrok NSA z dnia 6 stycznia 2010 r., sygn. II GSK 273/09, opubl. Legalis.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 16 grudnia 2011 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r., nr 5, poz. 13 ze zm.), dalej „Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym”.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (tekst jedn. Dz. U. 2012 r., poz. 1173 ze zm.), dalej „ustawa Prawo przewozowe”.

<sup>6</sup> zob. Jędrzej Klatka: *Kto uchwała Taryfę?*, [w:] „Komunikacja Publiczna” nr 4/2012-2013, <http://www.prawotransportowe.pl/baza-wiedzy/kto-uchwala-taryf%C4%99-podstawa-prawna-i-organ-w%C5%82a%C5%9Bciwy-do-uchwalania-taryfy>.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. 2014 r., poz. 915), dalej „Ustawa o informowaniu o cenach towarów i usług”.

<sup>8</sup> Por. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System prawa administracyjnego, tom I: Instytucje prawa administracyjnego*, C.H. BECK 2009, s. 374.

<sup>9</sup> Por. m.in. Z. Gawlik, Komentarz art. 538 Kodeksu cywilnego [w:] red. A. Kidyba, *Kodeks cywilny. Komentarz, tom III*, opubl. LEX 2010.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach (tekst jedn. Dz. U. 2013 r., poz. 385), dalej „Ustawa o cenach”.

<sup>11</sup> Tak m.in. rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody podlaskiego z dnia 3 kwietnia 2012 r., NK.II.4131.2.70.2012.AE., opubl. Legalis; rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody lubelskiego z dnia 9 marca 2011 r., NK.II.4131.81.11, opubl. Legalis.

<sup>12</sup> Wyrok NSA z dnia 6 stycznia 2010 r., sygn. II GSK 273/09, opubl. Legalis.

<sup>13</sup> R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System prawa administracyjnego, tom I, Instytucje prawa administracyjnego*, C.H. BECK 2009, s. 414.

<sup>14</sup> Dz.U. z 2002 r., nr 100, poz. 908.