

II SA/Bd 21/07 - Wyrok WSA w Bydgoszczy

Data orzeczenia	2007-06-13	<i>orzeczenie prawomocne</i>
Data wpływu	2007-01-08	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy	
Sędziowie	Elżbieta Piechowiak /sprawozdawca/ Grzegorz Saniewski Wojciech Jarzembski /przewodniczący/	
Symbol z opisem	6037 Transport drogowy i przewozy 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	
Hasła tematyczne	Ruch drogowy	
Skarżony organ	Rada Miasta	
Treść wyniku	Stwierdzono nieważność aktu prawa miejscowego w części	
Powołane przepisy	Dz.U. 1997 nr 9 poz 43 art. 4 ust. 1 pkt 2 <i>Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej.</i> Dz.U. 2001 nr 142 poz 1591 art. 40 <i>Ustawa z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym - tekst jednolity</i>	

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w składzie następującym: Przewodniczący: Sędzia WSA Wojciech Jarzembski Sędziowie: Sędzia WSA Elżbieta Piechowiak (spr.) Asesor WSA Grzegorz Saniewski Protokolant Arkadiusz Skomra po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 31 maja 2007 r. sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w T. na uchwałę Rady Miasta T. z dnia [...] 2003 r., nr [...] w przedmiocie ustalenia cen na usługi przewozowe, zasad korzystania ze środków komunikacji miejskiej oraz sposobu ustalenia opłat dodatkowych stwierdza nieważność § 5 zaskarżonej uchwały.

UZASADNIENIE

II SA/Bd 21/07

UZASADNIENIE

W dniu [...] 2003 roku Rada Miasta T. podjęła Uchwałę Nr stanowiska i wymagane kwalifikacje w sprawie ustalenia cen za usługi przewozowe, zasad korzystania ze środków komunikacji miejskiej oraz sposobu ustalania opłat dodatkowych w razie niedopełnienia obowiązku zapłaty należności przewozowych z tytułu przewozu osób, naruszenia przepisów o przewozie zwierząt i rzeczy oraz spowodowania zatrzymania lub zmiany trasy środka transportowego bez uzasadnionej przyczyny.

Niniejszą uchwałę zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy Prokurator Okręgowy w T. wnosząc o stwierdzenie jej nieważności.

Zarzucił, iż narusza ona art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 8 ust 1 ustawy z dnia 5 lipca 2001r. o cenach (Dz. U. Nr 97, poz. 1050 z późn. zm.) ponieważ została skierowana do jednego podmiotu, czyli Miejskiego Zakładu Komunikacji w T. podczas gdy, zgodnie z wymienionymi przepisami, uchwała oparta na art. 8 ust 1 cyt. ustawy jako akt prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy, winna mieć charakter powszechny, odnoszący się do wszystkich podmiotów świadczących na jej terenie usługi przewozowe transportu zbiorowego i być źródłem prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Ponadto wskazał na sprzeczność uchwały z art. 9 ustawy z dnia 5 lipca 2001r. o cenach (Dz. U. Nr 97, poz. 1050 z późn. zm.), polegającą na podniesieniu ceny urzędowej biletu mającej charakter ceny maksymalnej, poprzez ustalenie w § 5 ww. uchwały opłaty manipulacyjnej pobieranej od pasażera zakupującego bilet u

kierującego pojazdem, jak również naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), z uwagi na powołanie jako jednej z podstaw wydania uchwały, tego przepisu podczas gdy przy wydaniu aktu prawa miejscowego na mocy art. 8 ustawy o cenach właściwą podstawą prawną stanowi art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 8 ustawy o cenach.

Uzasadniając wysunięte zarzuty Prokurator Okręgowy argumentował, że organ w sposób niedopuszczalny zawęził obowiązywanie uchwały do jednego podmiotu, albowiem określono cenę za przewozy osób środkami komunikacji zbiorowej jedynie przez Miejski Zakład Komunikacji w T. Podkreślił, że bez znaczenia jest fakt istnienia na terenie gminy tylko jednego podmiotu świadczącego tego rodzaju usługi, ponieważ zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej akt prawa miejscowego jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły, co oznacza, że adresat takiego aktu prawnego winien być w nim określony w sposób abstrakcyjny i generalny. Forma wydania aktu prawa miejscowego wynika również z uprawnień gminy przewidzianych w art. 8 wskazanej ustawy o cenach.

Powołując się na brzmienie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. 1997 Nr 9 poz. 43 z późn. zm.) Prokurator stwierdził, iż przepis ten przewiduje możliwość uregulowań prawnych organów miejscowych, które nie będą miały charakteru aktów prawa miejscowego, jednakże Rada Miasta T. z tej możliwości nie skorzystała. Natomiast powołany art. 8 ust. 1 ustawy o cenach przewiduje, że ceny winny obowiązywać w stosunku do wszystkich podmiotów świadczących określone usługi i stwarza możliwości do ustalania cen urzędowych przez radę gminy (radę miasta), jednak nie zawiera dla niej obowiązku. Zatem zaskarżona uchwała w tym zakresie została wydana z obrazą art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jak również obrazą art. 8 ust. 1 ustawy o cenach.

Prokurator Okręgowy w T. jako kolejne uchybienie wskazał zapis zawarty w § 5 uchwały stanowiący, że pasażer zamierzający odbyć przejazd środkami komunikacji miejskiej na podstawie biletu jednorazowego zakupionego u kierującego pojazdem, poza ceną określoną w poz. 1 tabeli zawartej w załączniku do uchwały, ponosi opłatę manipulacyjną w wysokości 0.50 zł za każdy zakupiony bilet. Opłata ta pobierana jest przez kierującego pojazdem przy sprzedaży. Zdaniem Prokuratora, taki zapis stanowi ukrytą formę dodatkowej opłaty za przejazd na podstawie biletu nabywanego u kierującego pojazdem. Oznacza to nieuzasadnione i bezpodstawne zróżnicowanie cen biletów jedynie w zależności od miejsca zakupu, nie związane z nabyciem przez pasażera dodatkowych uprawnień czy lepszych warunków związanych z komfortem jazdy. Podkreślił, iż przepisy zawarte w art. 8 ust. 1 i art. 9 ustawy o cenach przewidują, iż ustalone ceny urzędowe za usługi przewozowe transportu zbiorowego mają charakter cen maksymalnych i nie mogą być w sposób dowolny zmieniane.

Skarżący wskazał również, że Rada Miasta T. jako jedną z podstaw wydania uchwały podała art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Natomiast wydanie aktu prawa miejscowego na mocy art. 8 ustawy o cenach wyklucza powołanie się na art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Ustęp 2 art. 40 ustawy o samorządzie gminnym daje gminie prawo stanowienia aktów prawa miejscowego na podstawie samej ustawy o samorządzie gminnym, natomiast ustęp 1 upoważnia gminę do stanowienia aktów prawa miejscowego na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w innych ustawach, w tym w ustawie o cenach. Należy zatem uznać iż właściwą podstawę stanowi art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 8 ustawy o cenach.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta T. wniosła o jej oddalenie. Ustosunkowując się do zarzutów

wysuniętych w skardze Rada Miasta T. uznała za słuszne stanowisko skarżącego w zakresie dotyczącym wskazania błędnej podstawy prawnej zaskarżonej uchwały. Organ wyjaśnił, iż zawarta w niej podstawa prawna wskazuje, iż została ona uchwalona min. w oparciu o przepis art. 8 ustawy z dnia 5 lipca 2001r. o cenach (Dz. U z 2001r, Nr 97, poz. 1050 ze zm.), gdy tymczasem została ona uchwalona w oparciu o przepis art. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (Dz. U z 1997r. Nr 9, poz. 43) - w zakresie dotyczącym wysokości cen za usługi przewozowe oraz w oparciu o przepis art. 40 ust 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U- z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) - w zakresie min. dotyczącym ulg, zwolnień oraz pobierania opłat dodatkowych. Powołując się na stanowisko zawarte w Wyroku Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 1999 r. (OSA 1/99; ONSA 1999/4 poz. 109) Rada Miasta T. podkreśliła, iż pomyłka tylko w podstawie prawnej nie stanowi rażącego naruszenia prawa i w związku z tym nie może skutkować nieważnością całej uchwały, która w pozostałym zakresie jest zgodna z prawem.

Organ wskazał, że powołana ustawa z dnia 5 lipca 2001r. o cenach nie ma zastosowania do cen ustalanych na podstawie odrębnych ustaw w zakresie uregulowanym w tych ustawach, ma natomiast zastosowanie jedynie w sprawach nie uregulowanych ustawą szczególną w kwestiach odnoszących się do kształtowania cen.

Powołując się przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym Rada Miasta T. wskazała, że zawarte w nich pojęcie gospodarki komunalnej obejmuje zadania o charakterze użyteczności publicznej, w tym usługi z zakresu komunikacji miejskiej świadczone przez gminę za pośrednictwem określonej jednostki organizacyjnej. Tym samym, 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 oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Ponieważ ustawa o gospodarce komunalnej jest ustawą odrębną w rozumieniu art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o cenach, nie można mówić o naruszeniu przepisu art. 9 tejże ustawy poprzez wprowadzenie opłaty manipulacyjnej pobieranej przy zakupie biletu u kierującego i pojazdem. Z kolei ustawa o gospodarce komunalnej cenom i opłatom ustalonym na jej podstawie nie nadaje charakteru cen maksymalnych. W ocenie organu nie można więc podzielić zarzutu dotyczącego naruszenia art. 9 ustawy o cenach.

Rada Miasta T. stwierdziła, iż to właśnie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce komunalnej, stanowi samoistną podstawę do postanowienia o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne. Nadto, na gruncie ustawy o cenach ich kształtowanie jest uprawnieniem gminy, natomiast wedle ustawy o gospodarce komunalnej - jej obowiązkiem. Natomiast przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym daje gminom prawo ustalania ulg lub zwolnień z opłat z tytułu korzystania z usług przewozowych lokalnego transportu zbiorowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna, aczkolwiek Sąd nie podziela wszystkich zarzutów w niej zawartych.

Będąca przedmiotem skargi w niniejszej sprawie uchwała Rady Miasta T. z dnia 20 listopada 2003 r. powołuje jako podstawę prawną jej wydania m.in. przepis art. 8 ust.1 ustawy z dnia 5 lipca 2001r. o cenach (Dz.U. Nr 97, poz.1050 ze zm.) Wskazana podstawa prawna odnosi się przede wszystkim do § 1 uchwały, w którym ustalono cenę za przewozy środkami komunikacji zbiorowej Miejskiego Zakładu

Komunikacji w T.

Rozstrzygając zasadność zarzutu obraży art.87 ust.2 Konstytucji RP polegającej na skierowaniu uchwały jako aktu prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy wyłącznie do jednego podmiotu należy podnieść, że równolegle istnieją dwa niezależne od siebie systemy ustalania cen za przewozy środkami lokalnego transportu zbiorowego. Pierwszy z nich wynika z art. 8 ust. 1 ustawy o cenach, drugi zaś przewiduje art. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1999r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997r. Nr 9, poz.43 ze zm.). Przepis art. 8 ust. 1 ustawy o cenach służy regulowaniu maksymalnego poziomu cen za usługi przewozowe transportu zbiorowego oraz przewóz taksówkami na terenie gminy. Jest on instrumentem regulowania nieprzekraczalnego poziomu cen obowiązujących wszystkich przewoźników świadczących usługi na terenie gminy w ramach komunikacji miejskiej. Z kolei art.4 ust.1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej to norma skierowana wyłącznie do podmiotów komunalnych t.j. świadczących na rzecz gminy usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej.

Z analizy treści przedmiotowej uchwały wynika, że pomimo powołania w podstawie prawnej art. 8 ust. 1 ustawy o cenach, uchwała Rady Miasta w §1 nie zawiera ustalenia cen urzędowych za usługi przewozowe. Celem regulacji zawartej w §1 uchwały (co wynika również z jej uzasadnienia) było uaktualnienie cen za usługi przewozowe świadczone przez Miejski Zakład Komunikacji w T. jako podmiot komunalny. Zaskarżona uchwała w §1 adresowana jest wyłącznie do MPK i ma charakter aktu wewnętrznego, gdyż nie zawiera żadnych postanowień o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, kierowanych do podmiotów zewnętrznych. Słuszne jest stanowisko Rady Miasta T., że uchwała ta została wydana na podstawie art. 4 ust.1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej Przepis ten do wyłącznej właściwości Rady Miasta jako organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przyznaje kompetencje podejmowania uchwał w sprawie ustalania wysokości cen i opłat albo sposobu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Zważywszy zatem na przedmiot unormowania, za niewłaściwie uznać należy powołanie się w uchwale na art. art. 8 ust. 1 ustawy o cenach jako podstawę wydania tego aktu. Powołanie w uchwale niewłaściwego przepisu nie podważa jednak ani kompetencji Rady Miasta do wydania tego rodzaju aktu, gdyż wynikają one wprost z art. 4 ust.1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, ani nie zmienia charakteru prawnego §1 uchwały jako aktu, który nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

W orzecznictwie dominuje pogląd, który Sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w pełni podziela, że samo tylko wadliwe określenie podstawy prawnej aktu prawa miejscowego nie skutkuje jego wadliwością, jeśli w chwili jego stanowienia istniała podstawa prawna, a nie została jedynie prawidłowo powołana.(np. Wyrok Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 17 maja 1999r. OSA 1/99, opubl. ONSA 1999/4/109).

Odnosząc się do zarzutu błędnego powołania w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały art. 40 ust.2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r., Nr 142, poz.1591 ze zm.) należy podnieść, że z uwagi na przedmiot regulacji uchwała ta ma charakter mieszany, gdyż oprócz podstawy w postaci przepisów ustawy o samorządzie gminnym ma także oparcie w innych aktach prawnych: art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. 1997 Nr 9 poz. 43 z późn. zm.), art. 34 ust.1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo

przewozowe(Dz.U. z 2000r., Nr 50, poz.601 ze zm.), oraz art.17 ust.3a ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz.U. z 1996r. Nr 67, poz.329 ze zm.). Zaskarżona uchwała reguluje bowiem nie tylko kwestię opłat za przewozy osób środkami komunikacji zbiorowej MPK w T., ale również ustala zasady korzystania z tych środków i w tym zakresie uchwała mieści się w prawotwórczych kompetencjach Rady Miasta, ustalonych przepisem art. 40 ust.2 pkt.4 ustawy o samorządzie gminnym. Na podstawie wskazanego przepisu uchwała określa zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w tym ustala ulgi lub zwolnienia z opłat z tytułu korzystania z usług przewozowych lokalnego transportu zbiorowego.

Oceniając przedmiotową uchwałę pod względem jej zgodności z prawem należy podzielić pogląd wyrażony przez Prokuratora Okręgowego w T. w skardze, że § 5 tego aktu nie odpowiada prawu. Nie ma bowiem przepisów ustawowych, które upoważniałyby Radę Miasta do wprowadzenia opłaty manipulacyjnej od każdego biletu zakupionego u kierującego pojazdem. Organ nie wskazał też w odpowiedzi na skargę żadnego przepisu prawa, z którego upoważnienie to miałyby wynikać. Powoływanie się przez Radę Miasta w tym względzie na pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy-Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w uzasadnieniu wyroku z dnia 5 czerwca 1997r. w sprawie IIRN 26/97 jest o tyle nietrafne, że dotyczy on innej kwestii prawnej i faktycznej - zwolnień i ulg w opłatach za usługi przewozowe środkami miejskiej komunikacji zbiorowej, zaś uchwała będąca przedmiotem skargi w tej części dotyczy wprowadzenia dodatkowej opłaty manipulacyjnej.

Podstawy prawnej do podejmowania uchwał określających dodatkową opłatę za zakup biletu u kierowcy nie zawiera w żadnym ze swoich przepisów ustawa o gospodarce komunalnej. Takim przepisem nie może być oczywiście powołany w uzasadnieniu odpowiedzi na skargę przepis art.4 ust.1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Zdaniem Sądu kwestia opłaty za sprzedaż biletu przez kierującego pojazdem nie mieści się w bowiem w pojęciu "cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej tych jednostek samorządowych ", o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

Zaskarżona uchwała w tej części wykracza również poza prawotwórcze kompetencje Rady, ustalone przepisami art. 40 ustawy o samorządzie gminnym. Nie ma wyraźnego upoważnienia ustawowego (art. 40 ust. 1), nie należy też do kategorii aktów prawnych określających zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 pkt 4).

Mając powyższe na uwadze Sąd na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270ze zm.) stwierdził nieważność § 5 zaskarżonej uchwały.