

**III SA/Wr 163/12 - Wyrok**

<b>Data orzeczenia</b>	2012-07-05
<b>Data wpływu</b>	2012-04-05
<b>Sąd</b>	Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
<b>Sędziowie</b>	Anna Moskała Bogumiła Kalinowska /przewodniczący/ Marcin Miemieć /sprawozdawca/
<b>Symbol z opisem</b>	6037 Transport drogowy i przewozy 6411 Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze
<b>Hasła tematyczne</b>	Samorząd terytorialny
<b>Skarżony organ</b>	Wojewoda
<b>Treść wyniku</b>	*Oddalono skargę
<b>Powołane przepisy</b>	Dz.U. 2001 nr 142 poz 1591; art. 91 ust. 1, 4, art. 90.; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - t. jedn. Dz.U. 2001 nr 97 poz 1050; art. 8 ust. 1, art. 34 a, art. 15 ust. 5.; Ustawa z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach. Dz.U. 2000 nr 50 poz 601; art. 15 ust. 5 i 34a ust. 2.; Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe - tekst jednolity. Dz.U. 1997 nr 78 poz 483; art. 87 ust. 2, art. 94, art. 2, art. 7.; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. Dz.U. 2011 nr 5 poz 13; art. 46 ust.1 pkt 9, art. 30, art. 31; Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym

**Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Bogumiła Kalinowska Sędziowie Sędzia WSA Marcin Miemieć (sprawozdawca) Sędzia NSA Anna Moskała Protokolant Jolanta Ryndak po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 5 lipca 2012 r. sprawy ze skargi Gminy B. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody D. z dnia [...]r., Nr [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej B. w sprawie opłat za usługi przewozowe lokalnego transportu zbiorowego, wprowadzenia przepisów porządkowych przy przewozie osób i bagażu ręcznego oraz określenia ulg i wzoru dokumentów potrzebnych przy korzystaniu z ulg w przejazdach oddała skargę.

**Uzasadnienie**

Rozstrzygnięciem nadzorczym [...] z dnia [...] r. Wojewoda D. stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej B. z dnia [...] r. nr [...] w sprawie zmiany uchwały nr [...] Rady Miejskiej B. z dnia [...] r. w sprawie opłat za usługi przewozowe lokalnego transportu zbiorowego, wprowadzenia przepisów porządkowych przy przewozie osób i bagażu ręcznego oraz określenia ulg i wzoru dokumentów potrzebnych przy korzystaniu z ulg w przejazdach pojazdami lokalnymi transportu zbiorowego. Badając legalność tej uchwały organ nadzoru stwierdził, że podjęto ją z istotnym naruszeniem art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (tj. Dz.U. z 2000 r., Nr 50, poz. 601 ze zm.) i 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) w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Rada Miejska B. uchwałą nr [...] zmieniła § 10 ust. 4 uchwały nr [...]. Po nowelizacji przepis ten brzmi: "Bilety można nabywać u prowadzącego pojazd, we wszystkie dni tygodnia, przez całą dobę. Zakup biletu powinien nastąpić na przystanku, na którym pasażer wsiada. Opłata powinna być wniesiona odliczoną kwotą lub nominałem pieniężnym nieznacznie odbiegającym od ceny biletu."

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 2001r. o cenach (Dz. U. z 2001 r., Nr 97, poz. 1050 ze zmianami) oraz art. 15 ust. 5 i 34a ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (tj. Dz.U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 ze zm.). Wojewoda stwierdził, że art. 8 ust. 1 ustawy o cenach upoważnia radę gminy 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. Stwierdził, że określenie sposobu sprzedaży biletu nie jest tożsame z określeniem jego ceny. Stąd przepis ten nie mógł stanowić podstawy podjęcia uchwały. Artykuł 34a ust. 2 prawa przewozowego stanowi natomiast dla rady gminy podstawę do określenia wysokości opłat dodatkowych i sposobu ustalania wysokości przysługującej przewoźnikowi opłaty manipulacyjnej. Zatem i ten przepis nie uprawniał Rady Miejskiej do określenia sposobu sprzedaży biletów, co uczyniła Rada w kwestionowanej uchwale.

Organ nadzoru podkreślił, że kwestionowana regulacja uchwały stanowi element materii regulaminu korzystania z usług publicznego transportu zbiorowego, lecz Rada Miejska nie była władna do nadania takiego regulaminu. 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), 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.

Według organu nadzoru taki regulamin może być nadany wyłącznie przez jeden z wymienionych podmiotów. Operatorem publicznego transportu zbiorowego, stosownie do art. 4 pkt 8 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, jest 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. Organizatorem publicznego transportu zbiorowego według art. 4 pkt 9 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym jest właściwa jednostka samorządu terytorialnego albo minister właściwy do spraw transportu, zapewniającego funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze (...).

Organ nadzoru stwierdził, że w toku postępowania nadzorczego wystąpił do Przewodniczącego Rady Miejskiej o wyjaśnienie, w jaki sposób jako organizator publicznego transportu zbiorowego wykonuje swoje zadania. W odpowiedzi wyjaśniono, że organizatorem publicznego transportu zbiorowego jest gmina, natomiast operatorami są wyłonione w przetargach nieograniczonych firmy przewozowe specjalizujące się w publicznym transporcie zbiorowym. Według organu nadzoru w rozpatrywanej sprawie podmiotem właściwym do nadania regulaminu korzystania z usług publicznego transportu zbiorowego, a co za tym idzie, do stanowienia w zakresie uregulowanym przez kwestionowaną uchwałę, jest grupa operatorów. Uprawnienie gminy ogranicza się więc do zatwierdzenia tego regulaminu. Organ nadzoru podkreślił, że skoro organizator publicznego transportu drogowego, jakim jest jednostka samorządu terytorialnego, wyznaczył operatorów jako podmioty właściwe do świadczenia usług na rzecz korzystających z transportu, z chwilą przejęcia przez operatorów realizacji zadań tym zakresie, organizator utracił uprawnienie do ustanowienia tego regulaminu na rzecz powołanego przez siebie operatora.

Organ nadzoru stwierdził, że w świetle art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na

podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Do wydania aktu prawa miejscowego wymagane jest więc zawarte w ustawie odrębne upoważnienie konkretnego organu do uregulowania w określonej formie danego zakresu spraw. Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, aby materia regulowana aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i mieściła się w granicach prawa. Wynika to też z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, zwłaszcza z art. 40 tej ustawy, zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych. Wszelkie uchwały rady gminy muszą mieć zatem umocowanie w ustawach, a przepisy uchwał nie mogą naruszać prawa ustawowego. Stąd zdaniem organu nadzoru nie można uznać, że zamieszczając w treści przedmiotowej uchwały zakwestionowaną regulację, rada działała na podstawie i w granicach prawa, do czego zobowiązywał ją ustawodawca w art. 7 Konstytucji.

Gmina w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniosła o uchylenie rozstrzygnięcia nadzorczego. Nie podzieliła przyjętej w rozstrzygnięciu nadzorczym interpretacji art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku prawo przewozowe (tj. Dz.U. z 2000 r., Nr 50, poz. 601 ze zm.) i 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). Według gminy, wydając rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewoda pominął art. 15 ust. 5 prawa przewozowego, będący podstawą prawną wydania przepisów porządkowych dla przewozów regionalnych. Wbrew twierdzeniom organu nadzoru, przepis art. 34a ust. 2 nie stanowił podstawy podjęcia zaskarżonej uchwały dotyczącej przepisów porządkowych. Podstawą tą był natomiast wskazany art. 15 ust. 5 prawa przewozowego. Podkreślono, że uchwała pierwotna podjęta była w oparciu art. 8 ust. 1 ustawy o cenach oraz art. 15 ust. 5 i 34a ust. 2 prawa przewozowego. Zmiana uchwały dotyczyła wyłącznie treści przepisu wydanego przez Radę Miejską na podstawie art. 15 ust. 5 ustawy prawo przewozowe, czyli przepisu porządkowego.

Gmina nie zgodziła się z zarzutem braku kompetencji Rady do nadania regulaminu korzystania z usług publicznego transportu zbiorowego na podstawie art. 46 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. Uznając zarzut za bezzasadny gmina stwierdziła jednocześnie, że przepis ten nie stanowił podstawy podjęcia zakwestionowanej uchwały. Organ nadzoru dokonał błędnej wykładni art. 46 ust. 1 i pkt 9 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Według gminy koncepcja, że uprawnienie do stanowienia regulaminu korzystania z usług publicznego transportu zbiorowego w rozpatrywanej sprawie przysługuje wyłącznie operatorom, a gmina jest jedynie organem je zatwierdzającym, jest nie do przyjęcia ze względów praktycznych. Świadczy o tym przykład pasażera, który musiałby stosować się do różnych regulaminów w sytuacji wielości operatorów. Takie rozwiązanie byłoby nieracjonalne, a skoro ustawodawca jest racjonalny, należy wykluczyć taką interpretację art. 46 ust. 1 pkt 9 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Organ nadzoru w odpowiedzi na skargę podtrzymał dotychczasowe stanowisko w sprawie i wniósł o oddalenie skargi. Podkreślił, że w rozstrzygnięciu nadzorczym celowo nie odniesiono się do art. 15 ust. 5 prawa przewozowego. Organ nadzoru uznał bowiem, że kluczowe dla przyjętej interpretacji było wskazanie przepisów art. 8 ust. 1 ustawy o cenach i art. 34a ust. 2 prawa przewozowego. Miało to służyć wykazaniu, że w świetle i postanowień art. 46 ust. 1 pkt 9 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, art. 34a ust. 2 prawa przewozowego nie mógł stanowić podstawy do zmiany § 10 ust. 4 uchwały. Organ nadzoru nie brał pod uwagę wskazanego w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały art. 15 ust. 5 prawa przewozowego, gdyż materia przedmiotu sporu nie posiadała waloru norm o charakterze porządkowym lecz o charakterze stricte regulaminowy. Zatem art. 15 ust. 5 prawa przewozowego pominięto w

poczynionych rozważaniach, jako nie mający znaczenia dla przyjętej wykładni.

Organ nadzoru podkreślił, że wykonywanie przez gminę zadania z zakresu lokalnego transportu zbiorowego (art. 7 ust. 1 pkt 4 u.s.g.) winno się odbywać z uwzględnieniem ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, określającej zasady organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym. Dlatego też wszelkie regulacje odnoszące się do lokalnego transportu zbiorowego nie powinny naruszać ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Mając to na względzie organ nadzoru stwierdził, że uchwałę podjęto z istotnym naruszeniem art. 34a ust 2 ustawy Prawo przewozowe i art. 46 ust. 1 pkt 9 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Normy wprowadzone przez Radę Miejską w uchwale zmieniającej stanowią materię regulaminową, o której mowa w art. 46 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Gmina nie wykazała, że jest inaczej. Nie można w tym kontekście zgodzić się z zarzutem błędnej wykładni powołanego art. 46. Przepis ten wyraźnie wskazuje, kto w określonych okolicznościach powinien wydać regulamin korzystania z usług publicznego transportu zbiorowego. Chybione jest natomiast podanie przykładu pasażera, który musiałby stosować się do różnych regulaminów. Ustawa przewiduje bowiem w tym zakresie odpowiednie rozwiązanie stanowiąc, iż na dworcu winien być udostępniony do wglądu pasażera regulamin przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym opracowany przez operatora lub grupę operatorów i zatwierdzony przez organizatora.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Na podstawie art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Według art. 1 § 2 tej ustawy, kontrola sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Stosownie do art. 3 § 1 pkt. 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej p.p.s.a.) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Artykuł 145 p.p.s.a. ogranicza podstawy prawne uwzględnienia skargi do stwierdzenia naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego oraz innego naruszenia przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej także u.s.g.) nie wprowadzają innych kryteriów oceny sądu administracyjnego niż zgodność zaskarżonego aktu organu gminy z przepisami prawa. W literaturze przyjmuje się, że podstawą do uchylenia takiego aktu powinno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na ustrojowoprawny, materialnoprawny czy procesowoprawny charakter. Akt organu jednostki samorządu terytorialnego jest natomiast zgodny z prawem, jeżeli jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z ustawami.

Według Sądu, wojewoda badając legalność zakwestionowanej uchwały stwierdził zasadnie, że wykracza ona poza materię wyznaczoną przepisami ustaw, powołanymi jako podstawa prawna uchwały. Stąd brak jest umocowania ustawowego do uchwalenia tych przepisów. Skarga nie zasługuje zatem na uwzględnienie.

Podstawy nieważności aktu organu gminy określa art. 91 ust. 1 u.s.g., według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Przepisy art. 91 ust. 1 oraz ust. 4 u.s.g. wyróżniają zatem dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy: istotne i nieistotne naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Zgodnie ze stanowiskiem nauki prawa oraz z ustalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, do istotnego naruszenia prawa należy zaliczyć naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia w trybie określonym w art. 90 u.s.g.

W rozpatrywanej sprawie Sąd ocenia, czy zaskarżonym aktem nadzoru zasadnie stwierdzono nieważność uchwały Rady Miejskiej B. z dnia [...] r. nr [...] w sprawie zmiany uchwały nr [...] Rady Miejskiej B. z dnia [...] r. w sprawie opłat za usługi przewozowe lokalnego transportu zbiorowego, wprowadzenia przepisów porządkowych przy przewozie osób i bagażu ręcznego oraz określenia ulg i wzoru dokumentów potrzebnych przy korzystaniu z ulg w przejazdach pojazdami lokalnymi transportu zbiorowego. W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach (Dz. U. z 2001 r., Nr 97, poz. 1050 ze zm.) oraz art. 15 ust. 5 i 34a ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. prawo przewozowe (tj. Dz.U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 ze zm.).

Sąd podziela pogląd organu nadzoru, że art. 8 ust. 1 ustawy o cenach, jako upoważniający radę gminy 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 mógł stanowić podstawy podjęcia przedmiotowej uchwały. Trafny zdaniem Sądu jest także pogląd organu nadzoru, że powołane w uchwale przepisy prawa przewozowego nie mogą stanowić jej podstawy prawnej. Artykuł 34a stanowi bowiem o określeniu wysokości opłat dodatkowych i sposobu ustalania wysokości przysługującej przewoźnikowi opłaty manipulacyjnej. Artykuł 15 ust. 5 uprawnia natomiast radę gminy do uchwalania przepisów porządkowych. Rada w kwestionowanej uchwale przyjęła natomiast: "Bilety można nabywać u prowadzącego pojazd, we wszystkie dni tygodnia, przez całą dobę. Zakup biletu powinien nastąpić na przystanku, na którym pasażer wsiada. Opłata powinna być wniesiona odliczoną kwotą lub nominałem pieniężnym nieznacznie odbiegającym od ceny biletu."

Sąd stwierdza, że zakwestionowany przepis nie ma charakteru porządkowego, rozumianego jako regulacja prawna zawierająca nakazy oraz zakazy mające na celu ochronę życia, zdrowia, mienia osób korzystających z publicznego transportu zbiorowego oraz zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego w publicznym transporcie zbiorowym. Z uwagi na charakter materii regulowanej zakwestionowaną uchwałą, jak słusznie stwierdził organ nadzoru, podstawą prawną powinien być art. 46 ust. 1 pkt. 9 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, stanowiący, że funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego odbywa się zgodnie z następującymi zasadami:

9) na dworcu znajduje się dostępny do wglądu pasażera regulamin przewozu osób w

publicznym transporcie zbiorowym opracowany przez:

- a) organizatora,
- b) operatora lub grupę operatorów i zatwierdzony przez organizatora,
- c) przewoźnika, o którym mowa w art. 30 i 31

- a w środkach transportu znajduje się wyciąg z tego regulaminu.

Sąd podziela stanowisko organu nadzoru, że zakwestionowana uchwała została podjęta bez wskazania właściwej podstawy prawnej.

Kompetencje prawotwórcze organów samorządu terytorialnego uregulowane są konstytucyjnie. Według art. 87 ust. 2 konstytucji, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Artykuł 94 konstytucji stanowi, że organy samorządu terytorialnego ..., na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Taką ustawą jest ustawa o samorządzie gminnym, która w art. 40 ust. 1 stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Rada gminy jest związana regulacją tych przepisów. Zobowiązuje do tego art. 2 konstytucji, stanowiący, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, a także art. 7 konstytucji, według którego wszystkie organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Artykuł 7 konstytucji wymaga od organu władzy publicznej, stanowiącego oraz stosującego prawo, do wylegitymowania się konkretną podstawą prawną do wkroczenia w sferę praw i wolności podmiotów usytuowanych na zewnątrz jego struktury organizacyjnej. Taką pozycję w rozpatrywanej sprawie zajmują podmioty wykonujące publiczny transport zbiorowy oraz osoby korzystające z tego transportu. Brak takiej legitymacji stanowi istotne naruszenie prawa.

Upoważnienia ustawowe do wydawania aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, w tym aktów prawa miejscowego, należy interpretować ściśle, z jednym dopuszczalnym wyjątkiem. Mianowicie rada gminy wprowadzająca aktem prawa miejscowego określone regulacje może je także zmieniać czy znosić. Gmina powołuje się na tę kompetencję podkreślając, że przedmiotowa uchwała ma jedynie charakter zmieniający wobec obowiązującej już uchwały, której podstawy prawne oraz regulacja nie zostały zakwestionowane przez organ nadzoru. Sąd podkreśla, że w sytuacji wejścia w życie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym Rada Miejska powinna była jednak uwzględnić powołane przepisy tej ustawy, a szczególnie art. 46 tej ustawy.

Istotny jest charakter prawny takiego regulaminu oraz ustalenie podmiotu właściwego do ustanowienia regulaminu. Sąd zwraca uwagę na to, że art. 46 ust. 1 pkt. 9 ustawy określa zróżnicowane kategorie podmiotów właściwych do opracowania regulaminu, a mianowicie: organizatora, operatora lub grupę operatorów i zatwierdzony przez organizatora, przewoźnika, o którym mowa w art. 30 i 31. Biorąc to pod uwagę Sąd stwierdza, 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. Sąd stwierdza zatem, że przedmiotowy regulamin należy zakwalifikować do kategorii ogólnych warunków umów wydawanych w ramach masowego świadczenia usług, obowiązujący w rozpatrywanej sprawie 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.

Sąd nie podziela wszakże wykładni powyższego przepisu, dokonanej przez organ nadzoru, wykluczającej w rozpatrywanej sprawie operatora z opracowania regulaminu. Sąd stwierdza natomiast, że 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 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 jedynego przewoźnika świadczącego na obszarze gminy usługi transportowe.

W rozpatrywanej sprawie, z uwagi na to, że Rada Miejska powołała nieprawidłową podstawę prawną zaskarżonej uchwały, dokonując tą uchwałą nowelizacji uchwały nr [...] z dnia [...] r., będącej aktem prawa miejscowego w sytuacji, gdy materia uregulowana zaskarżoną uchwałą nie jest prawem miejscowym, Sąd na podstawie art. 151 p.p.s.a. oddalił skargę.