



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 26 maja 2020 r.

Poz. 2293

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.202.2020 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 25 maja 2020 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713), **stwierdzam nieważność** uchwały Nr XIX/215/20 Rady Miejskiej w Iławie z dnia 15 kwietnia 2020 r. w sprawie ustalenia cen i ulg za usługi przewozowe środkami komunikacji miejskiej w Iławie w części:

- pkt 1 i pkt 2 działu „Opłaty specjalne” załącznika nr 1 do uchwały,
- pkt 1 działu „Opłaty dodatkowe” załącznika nr 1 do uchwały,
- pkt 2 tabeli określającej uprawnionych do przejazdów ulgowych, w zakresie sformułowania „do 26 roku życia kształcący się na studiach pierwszego lub drugiego stopnia albo jednolitych studiach magisterskich” załącznika nr 2 do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Miejska w Iławie, działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 4, art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a, art. 15 ust. 1 pkt 10, art. 50 a ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2475 z późn. zm.) oraz art. 34a ust. 1 w związku z ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 8) ustaliła ceny i ulgi za usługi przewozowe środkami komunikacji miejskiej w Iławie.

W załączniku nr 1 do uchwały pt. "Taryfy opłat za przewozy autobusami komunikacji miejskiej w Iławie" w pkt 1 i pkt 2 działu pt. „Opłaty specjalne” określono odpowiednio kwoty opłat: podstawowej, płatnej w ciągu 7 dni i manipulacyjnej za przejazd bez odpowiedniego dokumentu przewozu (brak biletu) oraz za przejazd bez ważnego dokumentu poświadczającego uprawnienia do bezpłatnego lub ulgowego przejazdu. Natomiast w pkt 1 działu pt. „Opłaty dodatkowe” Rada Miejska ustaliła opłatę do biletu zakupionego u kierowcy w wysokości 0, 20 zł.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Iławie ustalając powyższe opłaty naruszyła art. 34 a ustawy Prawo przewozowe, regulującego kwestie związane z ustaleniem opłaty dodatkowej oraz opłaty manipulacyjnej. Zgodnie z art. 34a ust. 1 te same ustawy, minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw żeglugi śródlądowej określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) sposób 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

- mając na uwadze zróżnicowanie wysokości opłat dodatkowych w zależności od strat poniesionych przez przewoźnika i powodu nałożenia opłaty dodatkowej;

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

W ust. 2 art. 34a ustawy Prawo przewozowe, 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. 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. Upoważnienie określone w art. 34a ust. 2 w zw. z art. 34a ust. 1 ustawy Prawo przewozowe, obejmuje wyłącznie kompetencję do wydania przepisów określających sposób ustalania opłat dodatkowych i manipulacyjnej, a nie ich wysokość. Tym samym brak jest podstaw do konstruowania przepisów prawa miejscowego określających wysokość tej opłaty. Upoważnienia do ustalenia wysokości opłaty nie można wyprowadzić też z przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. Wskazany przez Radę Miejską 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.

Jednocześnie należy zauważyć, iż powyżej przytoczone przepisy nie przewidują ustalenia opłaty dodatkowej doliczanej do biletu zakupionego u kierowcy. Wprowadzona przez Radę Miejską opłata za przyjęcie opłaty przez kierowcę w rzeczywistości stanowi opłatę za sprzedaż biletu w pojeździe i różnicuje cenę usługi przewozu w zależności od miejsca zakupu biletu. Pogląd organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 stycznia 2018 r. (sygn. akt V SA/Wa 380/17), w którym Sąd stwierdził, że "Rada Miejska posiadała kompetencje do ustalania cen urzędowych za usługi przewozowe, jak również do określenia ulg w tych cenach i osób uprawnionych do opłaty ulgowej lub też zwolnienia z opłat. Jednak wprowadzenie dodatkowej opłaty za zakup biletu u kierowcy autobusu spowodowało w rzeczywistości zróżnicowanie opłat za przejazd w zależności od miejsca zakupu biletu albowiem, kupując u kierowcy bilet, osoba zmuszona jest płacić cenę wyższą za przejazd na tej samej trasie niż pozostałe osoby, które zakupiły bilet gdzie indziej, np. w punktach dystrybucyjnych. Działanie Rady Miejskiej zatem nie znajduje podstawy prawnej i wykracza poza granice określone w art. 8 ust. 1 ustawy o cenach". Na tożsamym stanowisku stanął Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie Órodek Zamiejscowy w Szczecinie w wyroku z dnia 20 lutego 2003 r. (sygn. akt SA/Sz 2342/02) oraz Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 30 listopada 2016 r. (sygn. akt II GSK 1123/15). Cytowane orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie odnosi się co prawda do art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach (Dz. U. z 2013 r. poz. 385), która została uchylona 25 lipca 2014 r., jednakże obecnie kompetencję, która wcześniej wynikała z art. 8 ust. 1 ustawy o cenach, przyznaje art. 50 ust. 1a ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, a brzmienie obu przepisów jest analogiczne, w związku z czym wyrok nie stracił na aktualności.

Tym samym należy uznać, iż Rada Miejska w Iławie ustalając opłatę dodatkową za zakup biletu u kierowcy, działała bez podstawy prawnej.

W załączniku nr 2 do uchwały, Rada Miejska w Iławie, określając krąg osób uprawnionych do przejazdów ulgowych – w pkt. 2 tabeli, wskazała studentów do 26 roku życia kształcących się na studiach pierwszego lub drugiego stopnia albo jednolitych studiach magisterskich.

Zgodnie z art. 105 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U z 2020 poz.85, z późn. zm.), studentowi przysługuje prawo do korzystania z 50% ulgi w opłatach za przejazdy publicznymi środkami komunikacji miejskiej.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Iławie, zamieszczając powyższe postanowienie w załączniku nr 2 do uchwały, w zakresie wskazanym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, dokonała niedozwolonej modyfikacji wyżej cytowanego przepisu – art. 105 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Należy podkreślić, iż powtórzenie lub modyfikacja przepisów ustawowych jest sprzeczna z zasadą

tworzenia aktów prawnych na podstawie i w granicach prawa, bowiem wprowadzenie powtórzeń regulacji ustawowej w aktach prawa miejscowego zaciera przejrzystość systemu prawnego i powoduje, że przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, a nie aktu hierarchicznie wyższego, z którego pochodzi. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje przepisów ustawowych w uchwałach, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (np. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej, czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy, interpretacji. W takim kontekście, powtarzanie i modyfikowanie w uchwałach, przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Ponadto należy zauważyć, iż żaden z powoływanych przez Radę przepisów prawa, nie upoważnia organu uchwałodawczego gminy do ograniczania zakresu obowiązywania, ustanowionego ustawą prawa do ulgi studenckiej, czy to w zakresie rodzaju studiów, czy też wieku studenta.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak we wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki