



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 26 sierpnia 2017 r.

LEX-I.4131.235.2017.MR

**Rada Gminy Leoncin
ul. Partyzantów 3
05 – 155 Leoncin**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLII/227/17 Rady Gminy Leoncin z dnia 28 lipca 2017 r. w sprawie *ustalenia maksymalnej ceny biletów komunikacji lokalnej*.

Uzasadnienie

Rada Gminy Leoncin w dniu 28 lipca 2017 r. podjęła uchwałę Nr XLII/227/17 w sprawie *ustalenia maksymalnej ceny biletów komunikacji lokalnej*.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 sierpnia 2017 r.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada Gminy przywołała art. 18 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 872) oraz art. 50a ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 1867 z późn. zm.). Zgodnie z przepisem art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Natomiast na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie lokalnego transportu zbiorowego należy do zadań własnych gminy. W myśl przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, 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.

Przepis art. 50a ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, jako przepis szczególny, stanowi, że Rada gminy może ustalać ceny za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej w gminnych przewozach pasażerskich.

Inaczej mówiąc powołane przepisy dają radzie gminy możliwość ustanowienia maksymalnej ceny biletów komunikacji lokalnej.

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy uchwaliła, że: *„Ustala się ceny usług komunikacji lokalnej oraz wykaz uprawnień dla korzystających z bezpłatnych i ulgowych przejazdów świadczonych przez Przewoźników na obszarze gminy Leoncin zgodnie z załącznikiem Nr 1 i 2”*.

Punkt 2 załącznika Nr 1 do uchwały ustala: *„Ceny biletów obowiązujące w strefie B dla podróżnych poza obszarem Gminy Leoncin, do miasta Nowy Dwór Mazowiecki”*.

A zatem z jednej strony wskazano w uchwale, że ustanawia się ceny na terenie gminy (jak w § 1 uchwały), a z drugiej wskazano ceny biletów poza obszarem Gminy. Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o transporcie zbiorowym użyte w ustawie określenie gminne przewozy pasażerskie oznacza - przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych jednej gminy lub gmin sąsiadujących, które zawarły stosowne porozumienie lub które utworzyły związek międzygminny; inne niż przewozy powiatowe, powiatowo-gminne, metropolitalne, wojewódzkie i międzywojewódzkie.

Z powyższego wynika jednoznacznie, że zakresie pkt 2 Załącznika Nr 1 Rada gminy nie wykazała zawarcia porozumienia z gminą sąsiadującą, właściwą dla ustalenia cen biletów na terenie od gminy Leoncin do miasta Nowy Dwór Mazowiecki, a zatem przekroczyła delegację ustawową, wkraczając w obszar właściwości innego organizatora transportu.

Ponadto, w pkt 1 Załącznika Nr 1 do uchwały wskazano, że: za przejazd bez ważnego biletu konieczne jest uiszczenie opłaty w wysokości 100 złotych. W tym zakresie podjęcie przez Radę Gminy Leoncin uchwały określającej sposoby ustalania wysokości opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 34a ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (Dz. U. z 2015, poz. 915 z późn. zm.), nastąpiło w oparciu o ustawowe upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego. Jednak wskazać należy, że realizacja ustawowego upoważnienia do wydawania aktów prawa miejscowego powinna mieć charakter ścisły, precyzyjnie odnosić się do zakresu ustawowego umocowania. Skoro ustawodawca wskazał w art. 34a ust. 1 ustawy - Prawo przewozowe, że upoważnienie to obejmuje wyłącznie wydanie przepisów określających sposób

ustalania wysokości opłat dodatkowych, to brak jest podstaw do uznania, iż dopuszczalne było takie konstruowanie przepisów lokalnych, aby określały one nie sposób ustalania wysokości wskazanych wyżej opłat, ale ich wysokość (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 16 marca 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 1063/16 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 2016 r. sygn. akt II GSK 2232/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Skoro zatem Rada Gminy Leoncin w zakwestionowanym przepisie uchwaliła (kwotowo) wysokość opłaty dodatkowej, przekroczyła tym samym upoważnienie ustawowe z art. 34a ust. 2 w zw. z art. 34a ust. 1 ustawy Prawo przewozowe. Ponieważ akt normatywny (w omawianym zakresie) został wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego, nie spełnia konstytucyjnych przesłanek legalności aktu wykonawczego. Jest on niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ w demokratycznym państwie prawnym nie może funkcjonować akt prawny o charakterze podustawowym, sprzeczny z przepisami ustawowymi przez to, że został wydany przez organ władzy wykonawczej z przekroczeniem delegacji ustawowej do jego wydania.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP wszystkie organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Ustalenie wysokości opłaty dodatkowej przez Radę Gminy Leoncin z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady praworządności i jest istotnym naruszeniem prawa, obligującym Sąd do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwego aktu w całości lub w części.

Powyższa argumentacja dotyczy także postanowień Załącznika Nr 2 *Wykaz osób uprawnionych do korzystania z bezpłatnych i ulgowych przejazdów autobusami komunikacji wewnątrzgminnej na obszarze gminy Leoncin* przedmiotowej uchwały. Wskazać należy, że ulgi dotyczące przejazdów autobusami komunikacji gminnej wymienione są w wielu szczegółowych ustawach, takich jak chociażby ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2012 r. poz. 1138, z późn. zm.), z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r. poz. 871, z późn. zm.), z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1255, z późn. zm.), z dnia 16 listopada 2006 r. o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych (Dz. U. z 2006 r. Nr 249, poz. 1824, z późn. zm.).

Niezgodne z prawem są zatem postanowienia załącznika Nr 2 do uchwały. Przykładowo wskazać można, że w załączniku Nr 2 do uchwały w ust. 1 zaznaczono: „*Osobami uprawnionymi do korzystania z 50% ulgi przy przejazdach autobusami komunikacji wewnątrzgminnej*

przysługującej na podstawie odpowiednich ustaw i rozporządzeń, po okazaniu stosownych dokumentów są:

- a) studenci,*
- b) studenci państwowych i niepaństwowych uczelni zawodowych,*
- c) kombatanci na podstawie zaświadczenia wydanego przez Urząd ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych, członkowie Stowarzyszenia Poszkodowanych przez III Rzeszę,*
- d) młodzież dotknięta inwalidztwem i niepełnosprawnością”.*

Zgodnie z przepisem art. 5 ust. 1a ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego do ulgi 51% przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego autobusowego w komunikacji zwykłej i przyspieszonej, na podstawie biletów imiennych miesięcznych, są uprawnieni studenci do ukończenia 26 roku życia; osobom, które ukończyły studia pierwszego stopnia przysługuje to prawo do dnia 31 października roku, w którym ukończyły te studia. Z powyższego przepisu wynika, że ulga adresowana do wymienionych podmiotów wynosi 51 %, a nie jak w uchwale 50 %. Rada Gminy nie może zaniżać wysokości przyznawanych zniżek, albo traktować ich w sposób ograniczający w stosunku do powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Zniżki wymienione w specustawach są finansowane z innych źródeł niż zniżki ustanawiane na terenie gmin, bowiem takowe również mogą zostać ustanowione ale jedynie w szerszym zakresie podmiotowym lub przedmiotowym niż zakres wskazany w ustawie. Inne są bowiem źródła finansowania przyznanych ulg. Te ulgi, które określa uchwała w zakresie szerszym niż ulgi ustawowe znajdują finansowanie z budżetu gminy i konieczne jest w tym celu wskazanie w uchwale finansowania przyznanych miejscowo ulg, które to źródła finansowania nie znalazły się w uchwale.

W załączniku Nr 2 do uchwały powtórzono także przepisy ustaw. Zaznaczyć należy, że w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w upoważnieniu ustawowym i nie powtarza się w tym akcie przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Uchwała nie może zatem jeszcze raz regulować tego, co zostało już wcześniej unormowane przez ustawodawcę i co stanowi przepis powszechnie obowiązujący, gdyż może to wywołać u adresatów norm przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego są jedynie normami prawa miejscowego. Organ wprowadzając określony akt winien tak go sformułować, aby był aktem zgodnym z prawem, a ponadto jasnym i zrozumiałym dla osób stosujących ten akt, pomimo że wolny będzie od powtórzeń (wyrok NSA z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08 oraz WSA we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2004 r., sygn. akt IV SA/Wr 631/04). Dla oceny prawnej uchwały istotne znaczenie będzie miała zatem liczba stwierdzonych powtórzeń oraz ich

charakter (wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 3 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/Go 15/11).

Przykładem takiego powtórzenia przepisów ustawy będzie zapis uchwały w załączniku Nr 2 ust. 3, w którym wymieniono osoby uprawnione do korzystania z bezpłatnych przejazdów autobusami komunikacji wewnątrzgminnej przysługujących na podstawie odpowiednich ustaw i rozporządzeń. Przepis art. 2 ust. 2 i 2a ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego wymienia podmioty uprawnione do ulgi 100 % przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego autobusowego w komunikacji zwykłej, pospiesznej, przyspieszonej.

W związku z tym należy stwierdzić, że Rada wykonała wprawdzie ustawowy obowiązek ustalenia ceny biletów komunikacji lokalnej, wynikający z przepisów wymienionych w delegacji dla podjęcia przedmiotowej uchwały, równocześnie jednak przekroczyła swe uprawnienia w zakresie wskazanym powyżej.

W uwzględnieniu powyższego, organ nadzoru uznał stwierdzenie nieważności uchwały w całości ze względu na ilość naruszeń.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie Leoncin przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia, w części objętej orzeczeniem.

WOJEWODA MAZOWIECKI
Tadeusz Szipera