



Wojewoda Lubelski

Elektronicznie podpisany przez:
Lech Sprawka; Wojewoda Lubelski
dnia 2 grudnia 2019 r.



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.508.2019 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 2 grudnia 2019 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr VIII/97/19 Rady Powiatu w Lubartowie z dnia 28 października 2019r. w sprawie określenia sposobu ustalania wysokości opłat dodatkowych i manipulacyjnych, ceny za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym oraz sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w publicznym transporcie zbiorowym o charakterze użyteczności publicznej na obszarze Powiatu Lubartowskiego, w części obejmującej tytuł uchwały w brzmieniu: „oraz sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w publicznym transporcie zbiorowym o charakterze użyteczności publicznej”, § 3 uchwały oraz § 2 ust. 2 załącznika Nr 1 i załącznik Nr 3 do uchwały

Na podstawie art. 79 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/97/19 Rady Powiatu w Lubartowie z dnia 28 października 2019r. w sprawie określenia sposobu ustalania wysokości opłat dodatkowych i manipulacyjnych, ceny za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym oraz sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w publicznym transporcie zbiorowym o charakterze użyteczności publicznej na obszarze Powiatu Lubartowskiego, w części obejmującej tytuł uchwały w brzmieniu: „oraz sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w publicznym transporcie zbiorowym o charakterze użyteczności publicznej”, § 3 uchwały oraz § 2 ust. 2 załącznika Nr 1 i załącznik Nr 3 do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr VIII/97/19 została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 listopada 2019 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Powiatu określiła sposób ustalania wysokości opłat dodatkowych i manipulacyjnych (załącznik Nr 1 do uchwały), ceny za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym (załącznik Nr 2 do uchwały) oraz sposób dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w publicznym transporcie zbiorowym o charakterze użyteczności publicznej na obszarze Powiatu Lubartowskiego (załącznik Nr 3 do uchwały).

Podstawę prawną do wprowadzenia przez radę powiatu rozwiązań prawnych dotyczących opłat dodatkowych i opłat manipulacyjnych, związanych z przewozem osób, stanowi art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2017 r., poz. 1983, ze zm.). Powołany przepis zawiera ustawową delegację dla rady powiatu do wydania aktu wykonawczego w odniesieniu do powiatowego transportu zbiorowego, określającego sposób ustalania wysokości opłat dodatkowych pobieranych w razie: braku odpowiedniego dokumentu przewozu, braku ważnego dokumentu poświadczającego uprawnienie do bezpłatnego albo ulgowego przejazdu, niezapłacenia należności za zabrane ze sobą do środka przewozu rzeczy lub zwierzęta albo naruszenia przepisów o ich przewozie, spowodowania, bez uzasadnionej przyczyny, zatrzymania lub zmiany trasy środka transportu oraz sposobu ustalania wysokości przysługującej przewoźnikowi opłaty manipulacyjnej, mając na uwadze ponoszone koszty czynności związanych ze zwrotem lub umorzeniem opłaty dodatkowej.

Aktem prawnym upoważniającym radę powiatu do ustalenia cen za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym jest natomiast ustawa z dnia 16 grudnia 2010r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2018r., poz. 2016, ze zm.).

Zgodnie z art. 50a ust. 2 tej ustawy, rada powiatu może ustalać ceny za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej w powiatowych przewozach pasażerskich.

Ceny, o których mowa w art. 50a, mają charakter cen maksymalnych (art. 50b ustawy).

Uchwała podjęta na podstawie wskazanych wyżej podstaw prawnych posiada walor aktu powszechnie obowiązującego.

W załączniku Nr 1 do uchwały Nr VIII/97/19 Rada Powiatu określiła sposób ustalenia opłat dodatkowych oraz opłaty manipulacyjnej w przewozach o charakterze użyteczności publicznej na obszarze Powiatu Lubartowskiego.

W § 2 ust. 2 załącznika Nr 1 do uchwały Rada Powiatu różnicowała wysokość opłat dodatkowych w zależności od terminu ich wniesienia, stanowiąc iż *opłata dodatkowa, o której mowa w ust. 1 niniejszego paragrafu ulega obniżeniu o 30% jeżeli zostanie uiszczona w terminie 7 dni od dnia jej nałożenia.*

Działanie takie nie tylko nie mieści się w zakresie wskazanego w podstawie prawnej uchwały upoważnienia z art. 34a ust. 2 ustawy Prawo przewozowe, ale również istotnie narusza art. 33a ust. 6 tej ustawy, w myśl którego przewoźnik lub organizator publicznego transportu zbiorowego może określić w regulaminie przewozu lub taryfie obniżenie wysokości opłaty dodatkowej w razie natychmiastowego jej uiszczenia lub w terminie wyznaczonym w wezwaniu do zapłaty (zob. wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2010 r., sygn. II GSK 518/09).

Pojęcie organizatora publicznego transportu zbiorowego określa ustawa o publicznym transporcie zbiorowym.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 tej ustawy, organizatorem publicznego transportu zbiorowego, właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów, jest powiat na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, lub której powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między gminami, albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich na obszarze gmin, które zawarły porozumienie.

Zadaniem organizatora jest organizowanie publicznego transportu zbiorowego, polegające między innymi na ustalaniu opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie Prawo przewozowe, za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu - art. 15 ust. 1 pkt 10 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Przepis ten określa zadania, jakie wchodzi w zakres pojęcia organizowania publicznego transportu zbiorowego, zaś w sprawie ustalenia opłat odsyła wprost do unormowań ustawy Prawo przewozowe, która - jak już wskazano w art. 33a ust. 6 ustawy stanowi, że przewoźnik lub organizator publicznego transportu zbiorowego może określić w regulaminie przewozu lub taryfie obniżenie wysokości opłaty dodatkowej w razie natychmiastowego jej uiszczenia lub w terminie wyznaczonym w wezwaniu do zapłaty.

W tym miejscu zaznaczyć należy, że jakkolwiek przepis art. 4 ustawy Prawo przewozowe upoważnił organizatora w rozumieniu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym do wydania regulaminu, to nie wskazał organu, który za organizatora - powiat - jest uprawniony do jego wydania. Natomiast przepis art. 7 ust. 4 pkt 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym jednoznacznie wskazuje, że określone w ustawie zadania organizatora, o którym mowa w ust. 1 pkt 1-5 tej ustawy, wykonuje w przypadku powiatu starosta.

Reasumując, ustawodawca powierzając wykonywanie zadań organizator publicznego transportu zbiorowego powiatowi, zastrzegł niektóre z nich do właściwości rady (art. 15 ust. 2 - określenie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków korzystania, o których mowa w ust. 1 pkt 6; art. 16 ust. 4 - ustalenie stawek opłat za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców; art. 50a - ustalenie cen za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym). Natomiast w ustawie Prawo przewozowe ustawodawca przyznał radzie powiatu kompetencję do wydawania przepisów porządkowych (art. 15 ust. 6).

Skoro ustawodawca określił w sposób jednoznaczny, który z organów powiatu wykonuje zadania organizatora - tak w przepisach ustawy o publicznym transporcie zbiorowym jak i przepisach ustawy Prawo przewozowe - formułując delegacje dla rady powiatu do wydania

przepisów prawa miejscowego we wskazanym zakresie, a nie przyznał temu organowi stosownego upoważnienia do wydania regulaminu przewozu, to należy uznać, że ustalenie regulaminu przewozu należy do kompetencji organu wykonawczego powiatu. Tym samym brak jest podstaw prawnych do regulowania kwestii zastrzeżonych do materii regulaminu przewozu, w tym obniżenia wysokości opłaty dodatkowej w razie natychmiastowego jej uiszczenia lub w terminie wyznaczonym, w drodze uchwały podejmowanej przez organ stanowiący powiatu.

Powyższą argumentację należy odnieść również do § 3 uchwały i załącznika Nr 3 do uchwały, w których to regulacjach Rada Powiatu określiła sposób dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Wprowadzenie powyższej regulacji nie mieści się w zakresie upoważnienia przyznanego Radzie Powiatu zarówno na mocy ustawy Prawo przewozowe jak i ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Takiego upoważnienia nie może stanowić przywołany w podstawie prawnej art. 15 ust. 1 pkt 11 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, zgodnie z którym organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na ustalaniu sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Przepis ten nie stanowi upoważnienia ustawowego w rozumieniu art. 94 Konstytucji RP, nie spełnia bowiem wymagań zawartych w tym przepisie. Przepis ten określa jedynie zadania jakie wchodzi w zakres pojęcia organizowania publicznego transportu zbiorowego, co jak już wyżej wywiedziono, ustawodawca zastrzegł do kompetencji organizatora, którego zadania wykonuje starosta (art. 7 ust. 4 pkt 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym).

Ponadto wskazać należy, iż stosownie do art. 25 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, organizator, po wybraniu najkorzystniejszej oferty na podstawie warunków i kryteriów określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, w terminie 30 dni od dnia przekazania zawiadomienia o wyborze oferty, zawiera z przedsiębiorcą umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. W umowie takiej powinien być m. in. określony sposób dystrybucji biletów (art. 25 ust. 2 pkt 14 ustawy).

Ustawodawca zastrzegł wyraźnie w art. 50a ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym kompetencje dla rady powiatu do ustalania cen za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym. Upoważnienie dla organu stanowiącego w zakresie ustalania sposobu dystrybucji biletów za taką usługę nie wynika natomiast z przepisów ustawy, zatem uregulowanie tej materii w przedmiotowej uchwale nastąpiło bez podstawy prawnej.

Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie realizujących delegację ustawową.

Organ stanowiący powiatu, realizując przysługującą mu kompetencję prawodawczą, winien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Naczelną zasadą demokratycznego państwa prawnego jest działanie organów władzy publicznej w granicach i na podstawie obowiązującego prawa, co wyraża art. 7 Konstytucji. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym i rady powiatu, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Podejmowane przez radę powiatu akty prawa miejscowego muszą wynikać z wyraźnego upoważnienia ustawowego, tak jak jest to przewidziane w art. 94 Konstytucji, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VIII/97/19 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Starosta Lubartowski
- 2) Przewodniczący Rady Powiatu w Lubartowie

Dokument podpisany bezpiecznym podpisem elektronicznym

Podpis: Signature-953696135

Imię: Lech

Nazwisko: Sprawka

Instytucja: Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie

Miejscowość: Lublin

Województwo: lubelskie

Kraj: PL

Data podpisu: 2 grudnia 2019 r.

Zakres podpisu: Cały dokument

