

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.4130.24.2024
WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 1 lutego 2024 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 107)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVII/364/2023 Rady Powiatu w Jędrzejowie z dnia 28 grudnia 2023 roku w sprawie ustalenia cen oraz opłat dodatkowych za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym o charakterze użyteczności publicznej na terenie Powiatu Jędrzejowskiego w części dotyczącej § 2 uchwały oraz załącznika nr 2 do uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 grudnia 2023 roku Rada Powiatu w Jędrzejowie podjęła uchwałę Nr LVII/364/2023 w sprawie ustalenia cen oraz opłat dodatkowych za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym o charakterze użyteczności publicznej na terenie Powiatu Jędrzejowskiego. Uchwała ta została przekazana do Wojewody Świętokrzyskiego w dniu 4 stycznia 2024 roku. W dniu 17 stycznia 2024 roku Wojewoda Świętokrzyski zawiadomił Przewodniczącego Rady o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz wyznaczył termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie. W wyznaczonym terminie zostały złożone wyjaśnienia podpisane przez Przewodniczącego Rady Powiatu.

Analizowana uchwała została podjęta, między innymi, w oparciu o przepisy art. 15 ust. 1 pkt 10 i art. 50a ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym (t. jedn. Dz. U. 2023, poz. 2778 – dalej jako u.p.t.z.) oraz art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku – Prawo przewozowe (t. jedn. Dz. U. 2020, poz. 8 ze zm. – dalej jako u.p.p.).

Stosownie do treści art. 15 ust. 1 pkt 10 u.p.t.z. organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na ustalaniu opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie – Prawo przewozowe, za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Przepis art. 50a ust. 2 u.p.t.z. stanowi natomiast, że rada powiatu może ustalać ceny za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej w powiatowych przewozach pasażerskich. Zgodnie zaś z treścią art. 34a ust. 1 u.p.p. minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw żeglugi śródlądowej określa, 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.

Ponadto w przepisie art. 34a ust. 2 u.p.p. wskazano, iż w odniesieniu do gminnego, powiatowego i wojewódzkiego regularnego przewozu osób, przepisy, o których mowa powyżej, określają odpowiednio rada gminy, rada powiatu albo sejmik województwa, a w mieście stołecznym Warszawie - Rada miasta stołecznego Warszawy.

Zgodnie z odesłaniem zawartym w § 2 analizowanej uchwały w załączniku nr 2 do tej uchwały Rada Powiatu w Jędrzejowie ustaliła opłaty dodatkowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej na terenie Powiatu Jędrzejowskiego, wymieniając wśród tych opłat: opłatę za bagaż - w wysokości 5,00 zł, opłatę za przejazd bez biletu - w wysokości 160,00 zł, opłatę za przejazd bez dokumentu potwierdzającego możliwość skorzystania z ulgi - w wysokości 80,00 zł, opłatę za wydanie zaświadczenia potwierdzającego cenę biletu - w wysokości 5,00 zł, opłatę za niezapłacenie

należności za zabrane ze sobą do środka przewozu rzeczy albo naruszenia przepisów o ich przewozie - w wysokości 50,00 zł, opłatę za spowodowanie przez podróżnego zatrzymania lub zmiany trasy środka transportu bez istotnej przyczyny- w wysokości 500,00 zł oraz opłatę manipulacyjną pobieraną w przypadku zwrotu lub umorzenia opłaty dodatkowej – w wysokości 20,00 zł.

Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 marca 2016 roku, sygn. akt: II GSK 2232/14, 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 u.p.p., iż upoważnienie to obejmuje wyłącznie wydanie przepisów określających sposób ustalania wysokości opłat dodatkowych i opłat manipulacyjnych, 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. Akt normatywny, który został wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego, nie spełnia konstytucyjnych przesłanek legalności aktu wykonawczego. 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. Z tego względu istnieją podstawy do stwierdzenia nieważności takiego aktu. Powyższe stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny podtrzymał w wyroku z dnia 15 stycznia 2020 roku, sygn. akt: I GSK 1579/18, wskazując dodatkowo, że art. 15 ust. 1 pkt 10 u.p.t.z. nie upoważnienia do wydawania aktów prawa miejscowego, a jedynie przykładowo wyjaśnia na czym polega organizowanie publicznego transportu zbiorowego, odsyłając w tym względzie do przepisów ustawy - Prawo przewozowe. Brak jest zatem podstaw prawnych do uznania, że art. 15 ust. 1 pkt 10 u.p.t.z. jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 34a u.p.p. Tym samym również wskazana wyżej regulacja nie może stanowić podstawy do ustalenia konkretnej wysokości opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie - Prawo przewozowe, za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

W załączniku nr 2 do analizowanej uchwały Rada Powiatu w Jędrzejowie nie określiła sposobu ustalania wysokości wskazanych w art. 34a ust. 1 u.p.p. opłat, lecz ich konkretną wysokość. Ustalając kwotowo wysokość opłat dodatkowych, w ocenie organu nadzoru, Rada Powiatu przekroczyła upoważnienie ustawowe wynikające z art. 34a ust. 2 w zw. z art. 34a ust. 1 u.p.p., co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności zarówno załącznika nr 2 do uchwały, jak i § 2 uchwały odnoszącego się do tego załącznika.

Ponadto należy zwrócić uwagę, iż wskazany w załączniku nr 2 do uchwały katalog opłat dodatkowych nie odpowiada katalogowi opłat zawartemu w art. 34a ust. 1 u.p.p. gdyż uwzględnia również opłatę za bagaż oraz opłatę za wydanie zaświadczenia potwierdzającego cenę biletu. O zakwalifikowaniu przez organ stanowiący Powiatu powyższych opłat do opłat dodatkowych świadczy wprost treść § 2 uchwały, zgodnie z którym w załączniku nr 2 do uchwały ustala się opłaty dodatkowe w publicznym transporcie zbiorowym, jak również treść samego załącznika nr 2 do uchwały. Mając na uwadze powyższe, jak również okoliczność, że ustawodawca nie wymienił opłaty za bagaż oraz opłaty za wydanie zaświadczenia wśród katalogu opłat dodatkowych, należało stwierdzić nieważność załącznika nr 2 do uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego - w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Świętokrzyski

Józef Bryk