

501



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.741.2011.MW2

11 PAZ. 2011

Wrocław, dnia 11 października 2011 r.

SEKRETARIAT
PREZYDENTA MIASTA

KO + RP
pro. uchw. w spr. 2011
udawaj
[Signature]

Urząd Miasta Bolesławiec
Sekretariat

10931 2011 DCK

Wzłynęto dn. 11-10-2011

Przyjęto przez:

Danuta Taler



00V00576A

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

stwierdzam nieważność

ust. 3 – tabeli opłat za bilety jednorazowe bez kasowania – paragon fiskalny, ust. 10 i pkt 7 w fragmencie „do czasu ukończenia gimnazjum (nie dłużej niż do 18 roku życia)” oraz ust. 10.4 pkt 6a w fragmencie „do czasu ukończenia gimnazjum (nie dłużej niż do 18 roku życia)” załącznika do uchwały Rady Miasta Bolesławiec z dnia 31 sierpnia 2011 r. nr XIII/82/11 w sprawie taryfy opłat za usługi przewozowe osób w publicznym transporcie zbiorowym na terenie miasta Bolesławiec

Uzasadnienie

Dnia 31 sierpnia 2011 r. Rada Miasta Bolesławiec podjęła uchwałę nr XIII/82/11 w sprawie taryfy opłat za usługi przewozowe osób w publicznym transporcie zbiorowym na terenie miasta Bolesławiec, zwaną dalej uchwałą.

Uchwała została przesłana pismem Sekretarza Miasta Bolesławiec z dnia 2 września 2011 r. OR.II-0711.13.9.2011 i wpłynęła do organu nadzoru dnia 7 września 2011 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że wskazane w sentencji rozstrzygnięcia przepisy uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 2011 r. o cenach (Dz. U. z 2001 r. nr 97 poz. 1050 ze zm.) w związku z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. z 2011 r. nr 45 poz. 236) a także art. 3 ust. 3a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2004 r. nr 256 poz. 2572 ze zm.) w związku z art. 46 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. nr 5 poz. 13).

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 8 ust. 1 ustawy o cenach, zgodnie z którym rada gminy może ustalać ceny urzędowe 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.

Uchwała została skierowana do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i wskazano, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym.

Wprowadzona przez Radę Miasta taryfa opłat za usługi przewozowe osób w publicznym transporcie zbiorowym na terenie miasta Bolesławiec stanowi załącznik do uchwały.

W ust. 3 załącznika zamieszczono tabelę opłat za bilety jednorazowe bez kasowania – paragon fiskalny. W zależności od rodzaju biletu podlega on opłacie 2,40 zł za bilet normalny, 1,20 zł za bilet ulgowy ustawowy i 1,50 za bilet ulgowy gminny. Taryfy opłat zawierają także cennik opłat za bilety papierowe do jednorazowego kasowania (ust. 1 – tabela opłat za bilety papierowe do jednorazowego kasowania), gdzie w zależności od rodzaju biletu kosztuje on 2,10 zł za bilet normalny, 1,05 zł za bilet ulgowy ustawowy i 1,30 zł za bilet ulgowy gminny. Z porównania obydwu tabel wynika jednoznacznie, że cena biletu jednorazowego bez kasowania, czyli paragonu fiskalnego wydatku

pasażerowi, jest wyższa od ceny biletu jednorazowego kasowania. Cena biletu zmienia się zatem w zależności od miejsca dokonania zakupu biletu. Bilet jednorazowy bez kasowania – paragon fiskalny to bilet zakupiony przez pasażera u kierowcy, poza zwyczajowymi punktami dystrybucji biletów. Ceny obydwu biletów jednorazowych nie są zróżnicowane ze względu na przebieg linii, czas przewozu czy długość trasy, a zatem w obydwu przypadkach pasażer jest uprawniony do korzystania z usługi przewozu w takim samym zakresie. Należy zatem przyjąć, że uzasadnieniem wyższej opłaty za bilet jednorazowy bez kasowania w postaci wydanego pasażerowi paragonu fiskalnego jest dodatkowa usługa sprzedaży takiego biletu przez kierowcę w pojeździe.

Tymczasem żaden przepis ustawowy nie upoważnia Rady Miasta do ustanawiania cen za usługę sprzedaży biletu. Podstawy prawnej do jej ustalenia nie daje art. 8 ust. 1 ustawy o cenach z uwagi na wyznaczony tym przepisem zakres przedmiotowy uchwały podjętej na jego podstawie. Upoważnia on bowiem Radę Miasta wyłącznie 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. Stwierdza się w nim wprost, że cena urzędowa dotyczy wyłącznie usług przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym i to w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej. Ustawa o cenach nie definiuje pojęcia użyteczności publicznej, jednak wyjaśnienie tego pojęcia zawiera ustawa o gospodarce komunalnej, regulująca zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. W art. 1 ust. 2 tej ustawy wyjaśnia się, że gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Sprzedaż biletów komunikacji miejskiej nie mieści się w tak rozumianym pojęciu zadania o charakterze użyteczności publicznej, jest zatem działalnością komercyjną. Wprowadzona przez Radę Miasta Bolesławiec opłata za bilet jednorazowy bez kasowania (paragon fiskalny) zawiera marżę z tytułu sprzedaży biletu, co jest działaniem nieuprawnionym w świetle przedstawionego wyżej wyводу i musi skutkować stwierdzeniem nieważności wprowadzonej regulacji.

Podobne stanowisko prezentuje judykatura. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 7 lipca 2009 r. II SA/Lu 274/2009 stwierdza się, że rada miasta nie może uchylać marży stosowanej w dystrybucji biletów jednorazowych komunikacji miejskiej. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 7 lipca 2009 r. III SA/Lu 274/2009 podkreśla się, że ustalenie marży przy dystrybucji biletów jednorazowych nie mieści się w zakresie usług komunalnych, jest to bowiem działalność komercyjna. Teoretycznie więc strony mogą dowolnie ustalić wysokość marży, czy wszystkie inne warunki wiążące je umowy, której przedmiotem jest sprzedaż biletów na przejazd komunikacją publiczną. Z kolei w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 13 czerwca 2007 r. II SA/Bd 21/2007 ustalono, że podstawy prawnej do podejmowania uchwał określających dodatkową opłatę za zakup biletu u kierowcy nie zawiera w żadnym ze swoich przepisów ustawa o gospodarce komunalnej. Takim przepisem nie może być oczywiście przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, gdyż zdaniem Sądu kwestia opłaty za sprzedaż biletu przez kierującego pojazdem nie mieści się w bowiem w pojęciu „cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej tych jednostek samorządowych”, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

W ust. 10.1 załącznika do uchwały wymienia się osoby uprawnione do przejazdów bezpłatnych na terenie miasta Bolesławiec. W pkt 7 wymienia się dzieci i młodzież dotkniętą inwalidztwem lub niepełnosprawnością do czasu ukończenia gimnazjum (nie dłużej niż do 18 roku życia) i ich opiekunów. Przepis ust. 10.4 pkt 6a załącznika do uchwały wskazuje, jakie dokumenty potwierdzają uprawnienia tych osób do korzystania z bezpłatnych przejazdów.

Tymczasem zgodnie z art. 17 ust. 3a ustawy o systemie oświaty obowiązkiem gminy jest:

- 1) zapewnienie uczniom niepełnosprawnym, których kształcenie i wychowanie odbywa się na podstawie art. 71b [w tym objętych kształceniem specjalnym, nauczaniem indywidualnym i uczestniczącym w zajęciach rewalidacyjno - wychowawczych], **bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższej szkoły podstawowej i gimnazjum, a uczniom z niepełnosprawnością ruchową, upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym - także do najbliższej szkoły ponadgimnazjalnej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 21. roku życia ;**
- 2) zapewnienie dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 16 ust. 7 [upośledzonych umysłowo w stopniu głębokim, biorących udział w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych], a także dzieciom i młodzieży z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi, **bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do ośrodka umożliwiającego tym dzieciom i młodzieży realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, nie dłużej jednak niż do ukończenia 25 roku życia .**

Przepis ten zawarty jest w akcie wyższej rangi niż uchwała Rady Miasta Bolesławiec, a zatem jego postanowienia są wiążące i nie mogą być w żaden sposób modyfikowane przez organ stanowiący gminy. Na konieczność respektowania powyższych zapisów wskazuje także ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, mająca zastosowania do analizowanego przypadku z uwagi na uregulowanie w drodze uchwały taryf opłat za usługi przewozowe realizowane właśnie w ramach publicznego transportu zbiorowego. Z art. 15 pkt 10 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym wynika, że organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na ustalaniu opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601, z późn. zm.), za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Natomiast zgodnie z art. 46 ust. 1 pkt 6 tej ustawy funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego odbywa się zgodnie z następującymi zasadami: cennik opłat lub taryfa są podawane do publicznej wiadomości na dworcu, a w każdym środku transportu wykonującym przewozy w ramach komunikacji miejskiej oraz w transporcie drogowym znajduje się wyciąg z cennika opłat lub taryfy, **przy czym cennik opłat w przewozach o charakterze użyteczności publicznej powinien także zawierać ceny biletów ulgowych :**

a) ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w szczególności :

- ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2002 r. Nr 175, poz. 1440, z późn. zm.),
- ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2010 r. Nr 101, poz. 648 i Nr 113, poz. 745),
- ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 371, z późn. zm.),
- ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.),
- ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, z późn. zm.),
- ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych (Dz. U. Nr 249, poz. 1824 oraz z 2010 r. Nr 225, poz. 1465),
- ustawy z dnia 7 września 2007 r. - o Karcie Polaka (Dz. U. Nr 180, poz. 1280 oraz z 2008 r. Nr 52, poz. 305, Nr 214, poz. 1348 i Nr 216, poz. 1367),

b) wynikających z uprawnień pasażerów do innych ulgowych przejazdów, ustanowionych na obszarze właściwości danego organizatora.

Z powyższego wynika bezwzględna konieczność uwzględnienia przy ustalaniu cen opłat za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym uprawnień osób wskazanych w art. 17 ustawy

o systemie oświaty do bezpłatnego transportu nie tylko do szkół podstawowych, gimnazjów, ale w przypadku niektórych niepełnosprawności czy upośledzeń – także do szkoły ponadgimnazjalnej, do ukończenia 21 roku życia oraz do ośrodka umożliwiającego realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, nie dłużej jednak niż do ukończenia 25 roku życia. Z uwagi na fakt, że Rada Miasta w ust. 10.1 pkt 7 załącznika do uchwały określa w sposób ogólny osoby uprawnione do przejazdów bezpłatnych jako dzieci i młodzież dotkniętą inwalidztwem lub niepełnosprawnością, należy uznać, że wprowadzone w tym przepisie ograniczenie do korzystania z przejazdów bezpłatnych do 18 roku życia obejmuje także osoby wymienione w art. 17 ust. 3a ustawy o systemie oświaty. W świetle przedstawionej wyżej argumentacji jest działaniem naruszającym prawo w sposób istotny. Z uwagi na powyższe uzasadnione jest stwierdzenie nieważności ust. 10.1 pkt 7 oraz ust. 10.4 pkt 1 załącznika do uchwały we fragmencie „do czasu ukończenia gimnazjum (nie dłużej niż do 25 roku życia)”.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty doręczenia za pośrednictwem organu nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego- Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

A.M.S.

Aleksander

Marek Skorupa