



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 6 marca 2019 r.

Poz. 1483

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.62.10.2019.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 5 marca 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994)

**stwierdzam nieważność**

**§ 2 pkt 1 uchwały nr IV/57/19 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 28 stycznia 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia cen i opłat za usługi przewozowe, uprawnień do przejazdów ulgowych w komunikacji miejskiej świadczone przez Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o. o. w Legnicy.**

#### Uzasadnienie

Rada Miejska Legnicy na sesji w dniu 28 stycznia 2019 r. podjęła m.in. uchwałę nr IV/57/2019 zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia cen i opłat za usługi przewozowe, uprawnień do przejazdów ulgowych w komunikacji miejskiej świadczone przez Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o. w Legnicy – dalej: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 4 lutego 2019 r.

**W toku badania legalności uchwały nr IV/57/19 Organ Nadzoru stwierdził, że § 2 pkt 1 uchwały w sposób istotny narusza art. 50a ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 2016 – dalej: ustawy) w związku z art. 73 ust. 1 i 2 oraz art. 78 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1990) i art. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483) w wyniku przekroczenia ustawowej kompetencji do określenia cen za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym poprzez nieprecyzyjne i niejasne określenie podmiotów uprawnionych do bezpłatnego przejazdu w miejskim transporcie zbiorowym organizowanym przez Gminę Legnica.**

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska Legnicy dokonała zmiany uchwały nr XXII/216/12 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie ustalenia cen i opłat za usługi przewozowe, uprawnień do przejazdów ulgowych w komunikacji miejskiej świadczone przez Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o. o. w Legnicy. Uchwała wprowadza katalog podmiotów uprawnionych do ulgi w postaci darmowego korzystania z usług przewozowych świadczonych przez Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o. o. w Legnicy oraz do zniżek w opłacie za wymienione usługi.

W § 2 pkt 1 uchwały wprowadzono do § 5 ust. 2 uchwały nr XXII/216/12 pkt 13, który tym samym otrzymał brzmienie: „Do korzystania z przejazdów bezpłatnych uprawnione są następujące osoby legitymujące się odpowiednio jednym z niżej wymienionych dokumentów: 13) osoby okazujące dowód rejestracyjny samochodu osobowego zarejestrowanego na terenie Miasta Legnica wraz z osobami jej towarzyszącymi – łącznie w liczbie zgodnej z wpisem określającym liczbę miejsc siedzących w samochodzie, w okresie następnej

doby, poczynając od godz. 24.00 dnia, w którym doszło do przekroczenia terenie Miasta Legnica poziomu steżeń zanieczyszczeń pyłowych PM10 powyżej 200 mikrogramów/m<sup>3</sup> - liczonej jako wynik uśredniony z stacji pomiarowej zlokalizowanej na terenie Miasta Legnicy, według stanu z godziny 16, tj. II stopnia zagrożenia (kod pomarańczowy) oraz III stopnia zagrożenia (kod czerwony),”.

Zgodnie z art. 50a ust. 1 ustawy: „Rada gminy może ustalać ceny za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej w gminnych przewozach pasażerskich. W mieście stołecznym Warszawie uprawnienia te przysługują Radzie Warszawy.”.

Zdaniem Organu Nadzoru wyżej wskazana regulacja uchwały stanowi przekroczenie upoważnienia z art. 50a ust. 1 ustawy w związku z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego. Sposób określenia osób uprawnionych do ulgi w postaci darmowego korzystania z usług gminnego transportu zbiorowego, za pomocą zwrotu "osoby okazujące dowód rejestracyjny samochodu osobowego wraz z osobami towarzyszącymi", który nie jest zdefiniowany ani w przepisach prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej, ani w przepisach kwestionowanej uchwały, jest nieprecyzyjny i niejasny. Katalog osób uprawnionych do otrzymania ulgowego biletu za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym, organizowanym przez Gminę Legnica, powinien być przez Radę Miejską jednoznacznie określony w uchwale, stanowiącej akt prawa miejscowego.

W kwestii rejestracji pojazdu ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1990) w art. 73 ust. 1 i 2 stanowi: „1. Rejestracji pojazdu dokonuje, na wniosek właściciela, starosta właściwy ze względu na miejsce jego zamieszkania (siedzibę), wydając dowód rejestracyjny i zalegalizowane tablice (tablicę) rejestracyjne oraz nalepkę kontrolną, jeżeli jest wymagana, z zastrzeżeniem ust. 2-5. 2. Rejestracji pojazdu, którego właścicielem jest przedsiębiorstwo wielozakładowe lub inny podmiot, w skład którego wchodzi wydzielone jednostki organizacyjne, może dokonać starosta właściwy ze względu na siedzibę zakładu lub jednostki, na wniosek kierownika zakładu lub wydzielonej jednostki organizacyjnej upoważnionego przez właściciela.”. Z kolei według art. 78 ust. 1 i 4 tej ustawy: „1. W razie przeniesienia na inną osobę własności pojazdu zarejestrowanego, dotychczasowy właściciel przekazuje nowemu właścicielowi dowód rejestracyjny i kartę pojazdu, jeżeli była wydana. 4. Właściciel lub posiadacz pojazdu jest obowiązany wskazać na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, chyba że pojazd został użyty wbrew jego woli i wiedzy przez nieznaną osobę, czemu nie mógł zapobiec.”.

Mając na uwadze treść powyższych przepisów należy stwierdzić, że ustawodawca uznaje za podmiot mogący legalnie posiadać dowód rejestracyjny pojazdu jedynie jego właściciela, posiadacza lub osobę, której właściciel lub posiadacz powierzył pojazd do kierowania lub używania pod określonym tytułem prawnym. Posiadanie i okazanie dowodu rejestracyjnego pojazdu nie jest tożsame z posiadaniem w każdych okolicznościach tytułu prawnego do używania pojazdu, tym samym osoba okazująca dowód rejestracyjny pojazdu nie zawsze może być jego właścicielem, posiadaczem czy podmiotem, któremu właściciel lub posiadacz powierzył władanie tą rzeczą. Ponadto definicji zwrotu „osoba okazująca dowód rejestracyjny samochodu osobowego” nie wprowadziła również Rada Miejska w kwestionowanej uchwale. Również zwrot „osoby towarzyszące osobom okazującym dowód rejestracyjny samochodu osobowego” poprzez brak swojej precyzji, jasności oraz definicji w uchwale nie pozwala na niebudzące wątpliwości ustalenie kręgu osób uprawnionych do skorzystania z uprawnienia do darmowego przejazdu w gminnym transporcie zbiorowym organizowanym przez Gminę.

Zgodnie z art. 774 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025), przez umowę przewozu przewoźnik zobowiązuje się w zakresie działalności swego przedsiębiorstwa do przewiezienia za wynagrodzeniem osób lub rzeczy. Zgodnie z art. 46 ust. 1 pkt 6 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. Zgodnie natomiast z postanowieniami ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 1983), przewoźnik jest obowiązany podać do publicznej wiadomości, w sposób zwyczajowo przyjęty, ustalone lub stosowane przez niego taryfy lub cenniki. Przewoźnik zapewnia zainteresowanym bezpłatny wgląd do obowiązujących go przepisów przewozowych (art. 11). Przewoźnik lub organizator publicznego transportu zbiorowego albo osoba przez niego upoważniona, legitymując

się identyfikatorem umieszczonym w widocznym miejscu, może dokonywać kontroli dokumentów przewozu osób lub bagażu. W razie stwierdzenia braku odpowiedniego dokumentu przewozu przewoźnik lub organizator publicznego transportu zbiorowego albo osoba przez niego upoważniona pobiera właściwą należność za przewóz i opłatę dodatkową albo wystawia wezwanie do zapłaty. W razie stwierdzenia braku ważnego dokumentu poświadczającego uprawnienie do bezpłatnego albo ulgowego przejazdu przewoźnik lub organizator publicznego transportu zbiorowego albo osoba przez niego upoważniona pobiera właściwą należność za przewóz i opłatę dodatkową albo wystawia wezwanie do zapłaty. Pobrana należność za przewóz i opłata dodatkowa, po uiszczeniu opłaty manipulacyjnej odpowiadającej kosztom poniesionym przez przewoźnika lub organizatora publicznego transportu zbiorowego, podlegają zwrotowi, a w przypadku wezwania do zapłaty - umorzeniu, w przypadku udokumentowania przez podróżnego, nie później niż w terminie 7 dni od dnia przewozu, uprawnień do bezpłatnego lub ulgowego przejazdu (art. 33a ust. 1, 3 i 4).

Wobec powyższego, umowa przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym jest zatem stosunkiem zobowiązaniowym (cywilnym) łączącym przewoźnika i podróżnego. Do obowiązku podróżnego należy m.in. uiszczenie opłaty za usługę przewozową w formie wymaganej przez przewoźnika jak również poddanie się kontroli osoby upoważnionej w trakcie usługi przewozu w zakresie posiadania uiszczonych opłat jak również w zakresie uprawnień do zastosowania zniżki w stosunku do standardowej opłaty za usługę przewozową. Prawo do uprawnień do korzystania ze zniżki lub ulgi (w omawianym przypadku - 100 %) musi wynikać z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, co w konsekwencji oznacza, że każdy, na podstawie tych przepisów musi mieć możliwość jednoznacznego zweryfikowania posiadania uprawnień przed skorzystaniem z usługi przewozu. Natomiast kwestionowana regulacja, zwarta w § 2 pkt 1 uchwały, w świetle przytoczonych wyżej przepisów nie pozwala na precyzyjne ustalenie desygnatów pojęcia „osoba okazująca dowód rejestracyjny samochodu osobowego” oraz „osoby towarzyszące osobie okazującej dowód rejestracyjny samochodu osobowego”.

Wskazać należy, że z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) wynika skierowany do organów władzy stanowiących prawo, a więc także organów gminy uprawnionych do stanowienia prawa miejscowego, nakaz przyzwoitej legislacji, w czym zawiera się także wymóg dostatecznej określoności normy prawnej. Na takie relacje wskazywał wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny. Na przykład w wyroku z 21 marca 2001 r. (sygn. akt K 24/00, OTK 2001, nr 3, poz. 51) stwierdził, że nakaz respektowania przez ustawodawcę zasad przyzwoitej legislacji stanowi element zasady demokratycznego państwa prawnego oraz że zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, a także, że standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego oraz że wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, zaś związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie.

Zasada precyzji w redagowaniu przepisów prawnych oznacza, że należy tak redagować przepisy, by w sposób jednoznaczny: 1) wyznaczały adresatom, co i w jakiej sytuacji jest zakazane, nakazane lub dozwolone; 2) określały przesłanki ich stosowania przez organy władzy publicznej, by nie były one oskarżane o arbitralność w stosowaniu prawa. Niejasność przepisów nie powinna prowadzić do tego, że pewne osoby zrezygnują z korzystania z przysługujących im uprawnień tylko dlatego, że nie są pewne ich zakresu (Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Oficyna 2009).

Przepisy aktów prawnych powinny być zatem tak zredagowane, aby wyrażały intencje prawodawcy w sposób dokładny i zrozumiały. Związane jest to z zasadą precyzji w redagowaniu przepisów prawnych, według której, przepisy powinny być tak skonstruowane, aby adresaci tych przepisów nie mieli wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis. Zapisy §2 pkt 1 uchwały, zawierające określenia „osoba okazująca dowód rejestracyjny samochodu osobowego” oraz „osoby towarzyszące osobie okazującej dowód rejestracyjny samochodu osobowego” nie spełniają zasady precyzyjności, którą winny charakteryzować się pojęcia używane w aktach prawnych. Pojęcia te są określeniami ogólnymi. Ze względu na wieloznaczność omawianych pojęć, korzystanie z uprawnień do bezpłatnego przejazdu w organizowanym przez Gminę Legnica publicznym transporcie zbiorowym oraz ich rzetelna weryfikacja mogą być w praktyce niewykonalne bądź

opierać się na nieograniczonej bądź naruszającej prawa obywateli swobodzie interpretacyjnej omawianego przepisu.

Każdy przepis prawa, w tym przepis prawa miejscowego, powinien być zredagowany w taki sposób, by dla przeciętnego adresata był zrozumiały, tzn. by adresat normy wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dana norma, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94) stwierdził, że uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego ustalających opłaty za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym (w szczególności w zakresie uprawnień do ulg w opłatach za przewóz), które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy. Adresat każdego aktu prawnego nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów.

Powyższe potwierdza również wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 25 listopada 1999 r., wydany w sprawie *Hashman i Harrup przeciwko Wielkiej Brytanii* (sygn. 25594/94, LEX nr 76932): „Normy nie można uznać za prawo, jeśli nie jest sformułowana na tyle precyzyjnie, by obywatel mógł wedle niej regulować swoje zachowanie.”.

Mając na uwadze powyższe, postanawia się jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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:  
*P. Hreniak*