



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.126.2024

Katowice, dnia 23 lutego 2024 r.

### Sejmik Województwa Śląskiego

#### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 z późn. zm.)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/65/5/2024 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 22 stycznia 2024 r. w sprawie zatwierdzenia zmian dotyczących opłat dodatkowych w odniesieniu do przewozów kolejowych realizowanych na zlecenie Województwa Śląskiego wynikających z wprowadzenia zmiany nr 17 do taryfy (cennika) oferty o zasięgu krajowym pod nazwą Wspólny Bilet, w całości, jako sprzecznej z art. 34a ust. 2 w zw. z ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 8 z późn. zm.) oraz z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 z późn. zm.).

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 stycznia 2024 r. Sejmik Województwa Śląskiego przyjął uchwałę w sprawie zatwierdzenia zmian dotyczących opłat dodatkowych w odniesieniu do przewozów kolejowych realizowanych na zlecenie Województwa Śląskiego wynikających z wprowadzenia zmiany nr 17 do taryfy (cennika) oferty o zasięgu krajowym pod nazwą Wspólny Bilet. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 stycznia 2024 roku.

Jako podstawę podjęcia uchwały Sejmik Województwa wskazał art. 18 pkt 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa oraz art. 34a ust. 2 ustawy.

Sejmik Województwa przepisem § 1 uchwały postanowił, że *Zatwierdza się zmiany dotyczące opłat dodatkowych w odniesieniu do przewozów kolejowych realizowanych na zlecenie Województwa Śląskiego, wynikające z wprowadzenia zmiany nr 17 do taryfy (cennika) oferty o zasięgu krajowym pod nazwą Wspólny Bilet.*

Przepisem § 2 uchwały ustalił, że **Oplata dodatkowa:**

- 1) za przejazd bez uprawnień do ulgi wynosi: w pełnej wysokości – **500,00 zł**, obniżona o 75% – **125,00 zł**.
- 2) za przejazd bez ważnego Dokumentu Poświadczającego Uprawnienia do Ulgowego Przejazdu wynosi: w pełnej wysokości – **400,00 zł**, obniżona o 75% – **100,00 zł**.
- 3) za naruszenie zasad przewozu rzeczy i zwierząt wynosi: w pełnej wysokości – **200,00 zł**, obniżona o 75% – **50,00 zł**.

Natomiast przepisem § 4 uchwały Sejmik postanowił, że *Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.*

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że uchwała jest w całości niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 34a ust. 1 ustawy Prawo przewozowe *Minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw żeglugi śródlądowej określi, 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.*

Z kolei, zgodnie z art. 34a ust. 2 ustawy *w odniesieniu do gminnego, powiatowego i wojewódzkiego regularnego przewozu osób, przepisy, o których mowa w ust. 1, określają odpowiednio rada gminy, rada powiatu albo sejmik województwa, a w mieście stołecznym Warszawie - Rada miasta stołecznego Warszawy.*

Należy podkreślić, że przepis art. 34a ust. 2 ustawy - Prawo przewozowe zawiera upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego, o którym mowa w art. 89 ustawy o samorządzie województwa (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 lipca 2009 r., sygn. akt II GSK 952/08, publikowany w bazie orzeczeń). Akt wydany bowiem na powyższej podstawie prawnej zawiera w swej treści normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, kształtujące sytuację prawną adresatów. Mają one bowiem określać sposób ustalenia wysokości opłat dodatkowych ponoszonych przez podmioty niewywiązujące się z danej umowy przewozu. Tym samym będą one znacząco wpływały na wysokość powstałego wobec Województwa zobowiązania tych podmiotów.

Skoro zatem materia określająca sposób ustalania wysokości opłat dodatkowych i opłat manipulacyjnych podlega regulacji jedynie w drodze aktu prawa miejscowego, to unormowanie § 4 uchwały, w którym Sejmik wskazał, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia – a zatem stanowi akt zwykły, narusza przepisy art. 34a ust. 2 ustawy - Prawo przewozowe, a także przepisy art. 2 i 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przewidujące obowiązek ogłoszenia aktów normatywnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym i uzależniające od tego ogłoszenia uzyskanie przez nich mocy obowiązującej.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, 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, 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 przez sejmik, aby określały one nie sposób ustalania wysokości wskazanych wyżej opłat, ale ich wysokość.

Tym samym ustalenie przez Sejmik Województwa Śląskiego przepisem § 2 uchwały konkretnej wysokości opłat dodatkowych: 500,00 zł, 400,00 zł, 200,00 zł wykracza poza kompetencje przyznane organowi stanowiącemu województwa i narusza art. 34a ust. 2 w zw. z art. 34a ust. 1 ustawy. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w jednolitym orzecznictwie sądów administracyjnych (m.in. wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2020 r., sygn. akt I GSK 1579/18; wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 marca 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 1068/16; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 226/19).

W ocenie organu nadzoru przepis art. 34a ust. 2 Prawa przewozowego nie daje Sejmikowi Województwa również kompetencji do zróżnicowania stawki opłaty dodatkowej (obniżona o 75%- § 2 uchwały) (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Po 310/20, opubl. LEX nr 3028748; wyrok Naczelnego Sądu

Administracyjnego z dnia 6 kwietnia 2010 r., sygn. akt II GSK 518/09, opubl. LEX nr 596900). Co więcej, należy zwrócić uwagę na treść przepisu art. 33a ust. 6 Prawa przewozowego, zgodnie z którym *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*. A zatem Sejmik Województwa posiada kompetencje wyłącznie do ustalenia sposobu obliczenia opłaty dodatkowej, a ewentualne zróżnicowanie jej wysokości w zależności od terminu jej uiszczenia, poprzez obniżenie wysokości tej opłaty w przypadku jej uiszczenia w określonym terminie, zastrzeżone zostało do właściwości przewoźnika lub organizatora publicznego transportu zbiorowego i może zostać określone w regulaminie przewozu lub taryfie. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 2778 ze zm.), dalej jako „ustawa” organizatorem publicznego transportu zbiorowego jest m.in. województwo, a określone w tej ustawie zadania organizatora w przypadku województwa wykonuje marszałek województwa (art. 7 ust. 4 pkt 6 tej ustawy). 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 zbiorowego (art. 15 ust. 1 pkt 10 ustawy). Wskazany przepis art. 15 ust. 1 pkt 10 ustawy nie jest jednak upoważnieniem ustawowym (delegacją ustawową) w rozumieniu art. 94 Konstytucji RP, ponieważ nie spełnia wymagań zawartych w tym przepisie. Przepis ten określa zadania, jakie wchodzi w zakres pojęcia *organizowanie publicznego transportu zbiorowego*, zaś w sprawie ustalenia opłat odsyła wprost do unormowań ustawy - Prawo przewozowe. Ustawodawca określając w sposób jednoznaczny, który z organów samorządu województwa wykonuje zadania organizatora, zamieścił tak w przepisach ustawy o publicznym transporcie zbiorowym jak i przepisach Prawa przewozowego delegacje dla sejmiku województwa do wydania przepisów prawa miejscowego w ściśle określonym zakresie (dot. m.in. określenia sposobu ustalania wysokości opłat dodatkowych - art. 34a), pozostałe sprawy pozostawiając we właściwości organu wykonawczego samorządu województwa. W konsekwencji sejmik województwa nie ma kompetencji do wypowiedzania się w kwestii zróżnicowania wysokości opłaty dodatkowej, gdyż uprawnienie takie ma przewoźnik lub marszałek województwa działający jako organizator publicznego transportu zbiorowego. Stanowi o tym wprost cytowany powyżej art. 33a ust. 6 Prawa przewozowego.

Należy również podkreślić, że zawarcie stosownych umów i porozumień wprowadzających zintegrowany system taryfowo-biletowy, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 26 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym i art. 6 ust. 1 Prawa przewozowego na obszarze właściwości organizatora publicznego transportu zbiorowego, pozostaje bez wpływu na realizację upoważnienia ustawowego zawartego w art. 34a ust. 2 Prawa przewozowego, tzn. nie pozbawia organu stanowiącego j.s.t. wyłącznej kompetencji do podjęcia uchwały w sprawie sposobu ustalania wysokości opłat dodatkowych pobieranych w (odpowiednio) gminnym, powiatowym i wojewódzkim regularnym przewozie osób.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru Sejmik Województwa Śląskiego nie objął regulacją przedmiotowej uchwały sposobu ustalania opłaty dodatkowej za przejazd *bez odpowiedniego dokumentu przewozu, niezapłacenia należności za zabrane ze sobą do środka przewozu rzeczy lub zwierzęta, spowodowania, bez uzasadnionej przyczyny, zatrzymania lub zmiany trasy środka transportu, oraz opłaty manipulacyjnej związanej ze zwrotem lub umorzeniem opłaty dodatkowej*.

Stwierdzić zatem należy, iż przedmiotowa uchwała nie realizuje prawidłowo delegacji ustawowej zawartej w art. 34a ust. 2 ustawy - Prawo przewozowe.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia przedmiotowej uchwały należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa, skutkujących koniecznością stwierdzenia jej nieważności w całości.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na naruszenie zasad prawidłowej legislacji w zakresie redakcji przepisów uchwały. Sejmik przyjął uchwałę w sprawie zatwierdzenia zmian dotyczących opłat dodatkowych *w odniesieniu do przewozów kolejowych realizowanych na zlecenie Województwa Śląskiego wynikających z wprowadzenia zmiany nr 17 do taryfy (cennika) oferty o zasięgu krajowym pod nazwą Wspólny Bilet*. Jednakże z § 1 uchwały wprost nie wynika jaki akt i jaki przepis tego aktu

podlega nowelizacji. Ponadto kompetencja Sejmiku wynikająca z art. 34a ust. 2 ustawy Prawo przewozowe sprowadza się do określenia materii przekazanej do uchwalenia, a nie do zatwierdzenia opłat dodatkowych. Powyższe naruszenie należy zakwalifikować jako istotne naruszenie zasady poprawnego prawotwórstwa wynikającej z art. 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Powyższy przepis nakłada na organy tworzące system prawa, w tym także na Sejmik Województwa Śląskiego, obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny i precyzyjny. Postanowienia wynikające z art. 2 Konstytucji RP, rozumieć należy jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji prawnej, by sytuacja prawna jednostki była czytelna i jednoznaczna, bowiem realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności organu uchwałodawczego. Organ nadzoru reprezentuje pogląd, iż każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów oraz tak by ich treść była oczywista. Powyższa zasada przyzwoitej legislacji, znajduje więc oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Bezsportnym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Sejmik Województwa Śląskiego poprzez podjęcie przedmiotowej uchwały naruszył wskazane wyżej przepisy prawa.

W niniejszej sprawie w dniu 22 lutego 2024 r. do organu nadzoru wpłynęło pismo członka Zarządu Województwa Śląskiego zawierające wniosek o niewydawanie rozstrzygnięcia nadzorczego ze względu na to, że na sesji marcowej planowane jest podjęcie uchwały uwzględniającej uchybienia wskazane w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego. Jednakże, organ nadzoru dokonał oceny legalności uchwały na dzień 22 stycznia 2024 r. tj. na dzień jej podjęcia i równocześnie - zgodnie z intencją Sejmiku wyrażoną w § 4 uchwały - na dzień jej wejścia w życie. To z kolei oznacza, że jest zobowiązany do stwierdzenia jej nieważności (art. 82 ust. 1 ww. ustawy).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr VI/65/5/2024 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 22 stycznia 2024 r. w sprawie zatwierdzenia zmian dotyczących opłat dodatkowych w odniesieniu do przewozów kolejowych realizowanych na zlecenie Województwa Śląskiego wynikających z wprowadzenia zmiany nr 17 do taryfy (cennika) oferty o zasięgu krajowym pod nazwą Wspólny Bilet została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

#### **Pouczenie:**

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz  
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora  
Wydziału Nadzoru Prawnego