



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 29 stycznia 2026 r.

Poz. 485

WYROK NR II SA/RZ 787/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 23 grudnia 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SNSA Jerzy Solarski Sędziowie WSA Joanna Zdrzałka /spr./ WSA Piotr Godlewski Protokolant starszy sekretarz sądowy Joanna Kulasa po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 3 grudnia 2024 r. sprawy ze skargi Bartosza Paczochy na uchwałę Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 31 maja 2012 r. nr XXVI/372/2012 w przedmiocie ustalenia cen za usługi przewozowe osób i bagaży, uprawnień do ulgowych i bezpłatnych przejazdów oraz opłat dodatkowych w komunikacji miejskiej I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały; II. zasądza od Miasta Tarnobrzega na rzecz skarżącego Bartosza Paczochy kwotę 300 zł /słownie: trzysta złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

UZASADNIENIE Rada Miasta Tarnobrzega, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm. - dalej: "u.s.g."), art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach (Dz. U. z 2001 r. Nr 97, poz. 1050 ze zm.), art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm. - "u.g.k."), art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 ze zm. - "P.p."), art. 18a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm. - "u.t.d.") oraz art. 15 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5 poz. 13 ze zm. - "u.p.t.z."), podjęła 31 maja 2012 r. uchwałę Nr XXVI/372/2012 w sprawie ustalenia cen za usługi przewozowe osób i bagażu, uprawnień do ulgowych i bezpłatnych przejazdów oraz opłat dodatkowych w komunikacji miejskiej. Wykonanie uchwały zostało powierzone Prezydentowi Miasta Tarnobrzeg. Weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego (Dz. Urz. Wojew. Podkarp. z 10 lipca 2012 r., poz. 1533). Pismem z 21 maja 2024 r. Bartosz Paczocha (dalej: "skarżący") złożył do organu wezwanie do usunięcia naruszeń prawa przez tę uchwałę, zmienioną uchwałami nr XXVII/398/2012 z 28 czerwca 2012 r., nr XXIX/415/2012 z 27 września 2012 r., nr XXXVI/492/2013 z 4 stycznia 2013 r., nr XXIV/223/2016 z 25 lutego 2016 r., nr XXVIII/264/2016 z 31 maja 2016 r., nr VIII/69/2019 z 27 lutego 2019 r., nr XXVII/297/2020 z 20 maja 2020 r. Zarzucił naruszenie: 1. art. 50a ust. 1 u.p.t.z. w zw. z art. 7, art. 94 Konstytucji RP poprzez: - wprowadzenie bez podstawy prawnej opłaty za zakup biletu u kierowcy - zróżnicowanie opłat w zależności od miejsca zakupu biletu, - uregulowanie bez podstawy prawnej ulg i zwolnień ustawowych w pewnym zakresie w sposób niekorzystny, określenie bez podstawy prawnej rodzajów dokumentów uprawniających do ulg i zwolnień ustawowych (w pewnym zakresie w sposób mniej korzystny), - określenie bez podstawy prawnej rodzajów dokumentów uprawniających do ulgi i zwolnień, - niewprowadzenie ulg i zwolnień, które są konieczne ze względu na zasadę równości wobec prawa (ograniczona swoboda rady gminy w świetle upoważnienia zawartego w art. 50a u.p.t.z., interpretowanego w zgodzie z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa); 2. art. 34a ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 2 P.p. poprzez nieokreślenie sposobu ustalania wysokości przysługującej przewoźnikowi opłaty manipulacyjnej; 3. art. 34a ust. 1 pkt 1 w zw. z ust. 2 P.p. - poprzez

określenie sposobu ustalania wysokości opłat dodatkowych bez uwzględnienia kryteriów ustawowych (nie mając na uwadze zróżnicowania wysokości opłat dodatkowych w zależności od strat poniesionych przez przewoźnika i powodu nałożenia opłaty dodatkowej); 4. art. 94 Konstytucji RP - poprzez unormowanie przypadków "spowodowania bez uzasadnionej przyczyny zatrzymania lub zmiany środka transportu" pomimo braku upoważnienia zawartego w ustawie; 5. art. 19 ust. 1 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych - poprzez nieprzedstawienie projektu uchwały (pierwotnej ani uchwał zmieniających) do zaopiniowania związkom zawodowym; 6. art. 58 ust. 2 u.s.g. - poprzez niewskazanie źródeł finansowania, z których ulgi i zwolnienia zostaną pokryte; 7. naruszenie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - poprzez upoważnienie przewodniczącego rady do ogłoszenia tekstu jednolitego. Wobec braku odpowiedzi organu na wezwanie Bartosz Paczocha złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie skargę na powyżej opisaną uchwałę. Kwestionowanej uchwale zarzucił naruszenie: 1. art. 50a ust. 1 u.p.t.z. w zw. z art. 7, art. 94 Konstytucji RP poprzez: a) wprowadzenie bez podstawy prawnej opłaty za zakup biletu u kierowcy - zróżnicowanie opłat w zależności od miejsca zakupu biletu, b) uregulowanie bez podstawy prawnej ulg i zwolnień ustawowych (w pewnym zakresie w sposób mniej korzystny), c) określenie bez podstawy prawnej rodzajów dokumentów uprawniających do ulg i zwolnień; d) niewprowadzenie ulg i zwolnień, których wprowadzenie w komunikacji miejskiej jest konieczne ze względu na zasadę równości wobec prawa (ograniczona swoboda rady gminy w świetle upoważnienia zawartego w art. 50a u.p.t.z., interpretowanego w zgodzie z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa); 2. art. 34a ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 2 P.p. poprzez nieokreślenie sposobu ustalania wysokości przysługującej przewoźnikowi opłaty manipulacyjnej; 3. art. 34a ust. 1 pkt 1 w zw. z ust. 2 P.p. poprzez określenie sposobu ustalania wysokości opłat dodatkowych bez uwzględnienia kryteriów ustawowych (nie mając na uwadze zróżnicowania wysokości opłat dodatkowych w zależności od strat poniesionych przez przewoźnika i powodu nałożenia opłaty dodatkowej); 4. art. 94 Konstytucji RP - poprzez unormowanie przypadków spowodowania bez uzasadnionej przyczyny zatrzymania lub zmiany środka transportu pomimo braku upoważnienia zawartego w ustawie; 5. art. 19 ust. 1 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych - poprzez nieprzedstawienie projektu uchwały (pierwotnej ani uchwał zmieniających) do zaopiniowania związkom zawodowym; 6. naruszenie art. 58 ust. 2 u.s.g. - poprzez niewskazanie źródeł finansowania, z których ulgi i zwolnienia zostaną pokryte; 7. naruszenie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - poprzez upoważnienie przewodniczącego rady do ogłoszenia tekstu jednolitego. Wobec powyższych zarzutów skarżący zwrócił się o stwierdzenie nieważności uchwały w całości, zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Z ostrożności procesowej, na wypadek gdyby Sąd nie podzielił poglądu o posiadaniu kompetencji do rozstrzygnięcia w tej kwestii i uznał, że zarazem nie dojdzie do naruszenia prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), obejmującego prawo do uzyskania orzeczenia kończącego postępowanie w rozsądnym czasie ("rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki") skarżący zwrócił się by na podstawie art 193 Konstytucji RP – Sąd wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym co do zgodności art 1 ust. 2 ustawy z 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego ("u.u.u.p.") z Konstytucją RP, a zwłaszcza jej art. 32 (normującym zasadę równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji). W obszernym uzasadnieniu skarżący rozwinął powyższe zarzuty. Odnosząc się do zarzutu wprowadzenia bez podstawy prawnej opłaty za zakup biletu u kierowcy – zróżnicowanie opłat w zależności od miejsca zakupu biletu skarżący wskazał, że właściwą podstawą podjęcia uchwały, mimo że nie została ona wskazana przez radę, był art. 50a ust. 1 u.p.t.z. Zgodnie z nim rada gminy posiada kompetencję do ustalenia "cen za usługi przewozowe". W kategorii "ceny za usługi przewozowe" nie mieści się ustalenie ceny za sam zakup biletu u kierowcy, co uczyniła Rada w § 2 uchwały, różnicując opłatę za jednorazowy przejazd w zależności od tego czy sprzedaż dokonano u kierowcy, czy w innym punkcie. Sama sprzedaż biletu nie stanowi usługi przewozowej. Obywatel korzystający z transportu publicznego gminnego, celem skorzystania z usługi przewozu, jest obowiązany jedynie do uiszczenia opłaty, będącej ekwiwalentem za przejazd. Enumeratywny katalog innych niż cena opłat związanych z gminnym regularnym przewozem osób, które rada gminy może wprowadzać, określa art. 34a ust. 1 P.p. Na jego podstawie rada jest uprawniona do określania sposobu ustalania wysokości określonych w tym przepisie opłat dodatkowych oraz sposobu ustalania wysokości opłaty manipulacyjnej. Żadna z wymienionych w przepisie opłat nie obejmuje opłaty za to, że bilet sprzedaje kierowca. Opłata manipulacyjna, zgodnie ze wskazanym wyżej przepisem dotyczy "ponoszonych kosztów czynności związanych ze zwrotem lub umorzeniem opłaty dodatkowej", a więc nie dotyczy opłaty za zakup biletu u kierowcy. Wprowadzając "opłatę manipulacyjną" za zakup biletu u kierowcy i nadając jej własne znaczenie, Rada Miasta w sposób istotny wykroczyła poza przepisy powszechnie obowiązującego prawa – art. 50a u.p.t.z. oraz art. 34a P.p. Odnosnie regulowania, w pewnym zakresie, w sposób mniej korzystny ulg i zwolnień zagwarantowanych na poziomie ustawowym,

skarżący wyjaśnił, że szereg przepisów prawa na poziomie ustawowym wprowadza ulgi i zwolnienia w komunikacji miejskiej. Takie przepisy ustawowe stanowią granice upoważnienia zawartego w art. 50a u.p.t.z. Materia taka, jako materia ustawowa, nie może być ani powtarzana, ani tym bardziej modyfikowana na niekorzyść uprawnionych przez akty podustawowe. W przedmiotowej sprawie Rada Miasta Tarnobrzega usiłując powtórzyć materię ustawową dotyczącą ulg i zwolnień, mimo że nie ma do tego podstawy prawnej, zawęziła krąg osób uprawnionych, jak również zakres przedmiotowy ulg i zwolnień. Wyjaśnił, że ulgi dotyczą wszystkich opłat za przewóz osoby uprawnionej: zarówno w ramach biletu jednorazowego, jak i wszystkich biletów okresowych, zarówno na jedną linię, jak i na więcej linii. W sprzeczności z tym pozostają § 3 ust. 2, 4, 6 i 7 uchwały, które określają zniżkę w wysokości tylko 40% na poszczególne bilety ulgowe okresowe - cena biletu okresowego ulgowego stanowi bowiem w myśl powyższych przepisów 60% ceny biletu okresowego normalnego. Niektóre ulgi, które przysługiwały już na poziomie ustawowym, zostały wprowadzone uchwałą Rady Miasta Tarnobrzega na długo po wejściu w życie samej ulgi ustawowej. Przez określony czas w Tarnobrzegu nie obowiązywały one pomimo stosownych norm ustawowych. Wylimitowanie z obrotu prawnego wadliwych przepisów uchwały potwierdzi pogląd, że ulgi te zależą i zawsze zależały od uregulowań ustawowych, a nie od decyzji władz lokalnych. Rada Miasta określiła w tabeli również rodzaje dokumentów uprawniających do ustawowych ulg i zwolnień. Tymczasem to ustawodawca, który określił dane ulgi i zwolnienia, uregulował tego typu dokumenty. Rada Miasta Tarnobrzega nie miała do tego prawa. Jeśli ustawodawca wprost nie określił takich dokumentów, to pozostawił pasażerowi swobodę dowodzenia swojego statusu, uzależniając ulgę lub zwolnienie jedynie od rzeczywistego posiadania określonego statusu, a nie od określonych formalności. Skarżący podkreślił także, że uchwała jest wadliwa w zakresie w jakim powtarza unormowania ustawowe. Tymczasem konieczne jest precyzyjne ustalenie czy ulga lub zwolnienie wynika z ustawodawstwa czy prawodawstwa lokalnego. Takie sformułowanie aktu prawa miejscowego oznacza, że organy miasta traktują ulgi i zwolnienia za obowiązujące dopiero, gdy rada miasta wprowadzi je mocą własnej uchwały, nie respektując przy tym tego, że zwolnienia i ulgi przysługują ex lege, niezależnie od działań rady. W kwestii dokumentów uprawniających do ulgi skarżący wyjaśnił, że niektóre przepisy na poziomie ustawowym określają wprost dokumenty uprawniające do ulg i zwolnień w komunikacji miejskiej. Tym bardziej nie może ich określać prawodawca lokalny. Mimo to Rada Miasta określiła w uchwale, w tabeli 1 i 2 załącznika nr 1 do uchwały dokumenty upoważniające do korzystania z wszystkich uprawnień. Ustawodawca w art. 6 u.u.u.p. upoważnił odpowiednich ministrów do określenia dokumentów uprawniających do ulg i zwolnień i takie akty wydano. Skarżący wskazał, że z art. 50a ust. 1 u.p.t.z. wynika kompetencja rad gmin do określenia ulg i zwolnień i w tym zakresie w kwestionowanej uchwale doszło do naruszenia prawa. Wskazując na grupy osób uprawnionych wskazał, że są to grupy, które ustawodawca uprzywilejowuje na gruncie u.u.u.p. Jednak mocą art. 1 ust. 2 u.u.u.p. zastrzegł, że przepisów tej ustawy nie stosuje się do komunikacji miejskiej. Do ulg i zwolnień określonych w u.u.u.p. są uprawnieni korzystający z publicznego transportu krajowego, a także publicznego transportu powiatowego, wojewódzkiego oraz gminnego niemiejskiego. Z zakresu zastosowania ustawy wyłączono natomiast jedynie komunikację miejską, przy jednoczesnym stosowaniu ustawy do komunikacji powiatowej, wojewódzkiej oraz gminnej niemiejskiej. Godzi to w zasadę równości wobec prawa określoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Korzystający z komunikacji miejskiej, przede wszystkim mieszkańcy miast, są bowiem gorzej traktowani niż korzystający z komunikacji publicznej innych jednostek samorządu terytorialnego, gdyż nie mają zagwarantowanych tych samych uprawnień określonych w u.u.u.p. Świadczy też o nierównym traktowaniu samych jednostek samorządu terytorialnego w zależności od tego czy są miastami, czy nie. Jednostki niebędące miastami muszą znosić poczynione w ustawie ulgi i zwolnienia w komunikacji publicznej, czego nie muszą czynić jednostki będące miastami. Gminy, które są miastami i świadczą usługi transportu publicznego powinny być traktowane w sposób podobny jak gminy, które nie są miastami. Konieczne jest eliminowanie na poziomie gmin będących miastami negatywnych skutków braku w powyższym zakresie zwolnień na poziomie ustawowym. W ocenie skarżącego wystarczającą jest jednak - zwłaszcza w kontekście zapewnienia skutecznej ochrony sądowej - prokonstytucyjna realizacja przez rady gminy upoważnienia ustawowego określonego w art. 50a ust. 1 u.p.t.z., zapewniająca zasadę równości wobec prawa. Obowiązkiem rady miasta (a nie jedynie uprawnieniem), celem zapewnienia realizacji konstytucyjnie gwarantowanej równości wobec prawa, jest wprowadzenie ulg na rzecz tych podmiotów, w zakresie przewidzianym u.u.u.p. Zakres swobody prawodawczej wynikającej z upoważnienia ustawowego określonego w art. 50a ust. 1 u.p.t.z. jest zawężony i przewiduje obligatoryjne uwzględnienie ulg i zwolnień określonych w u.u.u.p. W efekcie rada gminy musi przewidzieć wskazane zwolnienia. Skoro akt prawa miejscowego nie zawiera obligatoryjnego elementu - obligatoryjnego zwolnienia, to jest w całości dotknięty wadą nieważności. Skarżący podkreślił, że art. 58 u.s.g. stanowi, że uchwały i zarządzenia organów gminy dotyczące zobowiązań finansowych wskazują źródła, z których zobowiązania te zostaną pokryte. Zaskarżona uchwała (ani uchwały ją zmieniające, poza uchwałą nr XXIV/223/2016 i uchwałą nr XXVII/297/2020)

nie wskazuje źródeł pokrycia takich zobowiązań. Jednocześnie jednak uchwała dotyczy cen za usługi przewozowe, odnośnie do których istnieją ustawowe ulgi i zwolnienia. Nadto Rada wprowadza własne ulgi i zwolnienia. Wszystkie te ulgi i zwolnienia muszą zostać zrekompensowane przewoźnikowi-operatorowi na zasadach określonych w u.p.t.z. Uchwała dotyczy zobowiązań finansowych i powinna wskazywać źródła, z których takie zobowiązania zostaną pokryte. Jest to zatem element konieczny tego typu uchwał. Jednocześnie Rada nie mogła świadomie - tzn. znając konsekwencje finansowe podjęcia uchwały, a więc konkretne kwoty, jakie ze środków publicznych będą musiały zostać na to przeznaczone - podjąć decyzji o określonych cenach za usługi przewozowe, która bezpośrednio rzutuje na wysokość ponoszonych przez gminę opłat z tytułu ulg i zwolnień. Zdaniem skarżącego naruszono więc jednocześnie procedurę podejmowania uchwały. Skarżący wskazał także, że zgodnie z art. 34a ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 2 P.p., rada gminy w odniesieniu do gminnego regularnego przewozu osób winna określić sposób ustalania wysokości przysługującej przewoźnikowi opłaty manipulacyjnej, mając na uwadze ponoszone koszty czynności związanych ze zwrotem lub umorzeniem opłaty dodatkowej. Za realizację tej kompetencji nie można uznać § 6 ust. 5 uchwały. Rada nie określiła bowiem sposobu ustalania wysokości tej opłaty, uwzględniając kryteria wskazane w przepisie a powieliła jedynie kryteria, które ma obowiązek wziąć pod uwagę pobierający tę opłatę oraz podała maksymalną wysokość tej opłaty, odsyłając do opłaty dodatkowej. Rada Miasta była zobligowana jednoznacznie określić sposób ustalania wysokości opłaty, a nie określać tylko maksymalną wysokość opłaty, do czego nie dają podstaw przepisy prawa. W analizowanym przypadku Rada w istocie subdelegowała te kompetencje na podmiot pobierający tę opłatę, wyposażając zarazem go bez podstawy prawnej w luz decyzyjny. Rada nie wykazała też, chociażby w uzasadnieniu, do uchwały, że zgodnie z dyspozycją art. 34a ust. 1 pkt 2 w z w. z ust. 2 P.p. miała na uwadze ponoszone koszty czynności związanych ze zwrotem lub umorzeniem opłaty dodatkowej. Rada nie wykazała także, że zgodnie z dyspozycją art. 34a ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 2 P.p. miała na uwadze zróżnicowanie wysokości opłat dodatkowych w zależności od strat poniesionych przez przewoźnika i powodu nałożenia opłaty dodatkowej. Brak jest jakichkolwiek obliczeń, analiz lub nawet założeń, co dowodzi, że nie wzięła powyższego pod uwagę. Dotyczy to zwłaszcza strat poniesionych przez przewoźnika, których, Rada nie próbowała nawet oszacować i na tej podstawie określić sposób ustalenia opłat, mimo że Rada ma prawny obowiązek wziąć to pod uwagę. Przepisy § 6 ust. 1-4 uchwały istotnie naruszają prawo. W myśl art. 34a ust. 1 pkt 1 lit. d P.p. rada gminy w odniesieniu do gminnego regularnego przewozu osób powinna określić sposób ustalania wysokości opłat dodatkowych pobieranych w razie spowodowania, bez uzasadnionej przyczyny, zatrzymania lub zmiany trasy środka transportu. Powyższy przepis nie daje jednak kompetencji radzie gminy do normowania przypadków, kiedy takie sytuacje zachodzą – co Rada uczyniła w § 6 ust. 4 uchwały. Skarżący wskazał nadto, że uchwała została podjęta z naruszeniem ustawowo określonej procedury. Projekt nie został zaopiniowany przez związki zawodowe (tak samo projekty uchwał zmieniających), czego wymaga art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 854 ze zm. – dalej: "u.z.z."). Uchwała podlega zaopiniowaniu przez związki zawodowe, gdyż jej treść jest objęta ich zadaniami. Koszty przewozu miejskim transportem publicznym stanowią istotne koszty ponoszone na co dzień przez pracowników w związku z dojazdem do pracy i z powrotem z pracy. Do tego celu w zasadniczej części jest wykorzystywany transport publiczny. Związki zawodowe, jako organizacje, powołane do reprezentowania i obrony praw oraz interesów zawodowych i socjalnych pracowników, miały zatem prawo się wypowiedzieć w przedmiocie niniejszej uchwały, w trybie art. 19 ust. 2-3 u.z.z., którą to opinię rada powinna rozważyć. Brak było także podstaw do upoważnienia Przewodniczącego Rady Miasta Tarnobrzega w § 3 uchwały XXVII/297/2020 do "sporządzania tekstu jednolitego uchwały [...], w formie Obwieszczenia, które podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego" oraz w § 3 uchwały VIII/69/2019 do "sporządzenia i ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały [...], w formie Obwieszczenia które podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego". Z kompetencji tej przewodniczący rzeczywiście skorzystał "wydając" obwieszczenie Przewodniczącego Rady Miasta Tarnobrzega nr 2/2020 z dnia 24 lutego 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały w sprawie ustalenia cen za usługi przewozowe osób i bagażu, uprawnień do ulgowych i bezpłatnych przejazdów oraz opłat dodatkowych w komunikacji miejskiej. Tymczasem zgodnie z art. 16 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, teksty jednolite aktów normatywnych innych niż ustawa ogłasza organ właściwy do wydania aktu normatywnego. Do wydania aktu normatywnego dotyczącego cen za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej w gminnych przewozach pasażerskich zgodnie z art. 50a ust. 1 u.p.t.z. jest upoważniona rada gminy, a zatem to ona jest organem upoważnionym do ogłoszenia tekstu jednolitego tego aktu. W przypadku aktów prawa miejscowego ma to istotne znaczenie z uwagi na to, że uchwały rad (a nie obwieszczenia przewodniczących rad), a więc w szczególności uchwały o ogłoszeniu tekstu jednolitego aktu normatywnego, podlegają stosownie do właściwości nadzorowi wojewody albo regionalnej izby obrachunkowej. Wydanie aktu

w nieprzewidzianej prawem formie i przez organ niewłaściwy, czyni nadzór w zakresie zgodności z prawem (szczególnie co do prawidłowości tekstu jednolitego) niemożliwym. Obwieszczenie dotyczące ogłoszenia tekstu jednolitego jako akt wydany przez organ do tego nieupoważniony, a objęty kompetencją rady, która władna jest podjąć w tej kwestii uchwałę, jako rażąco naruszające art. 16 ust. 3 ww. ustawy, nie ma mocy urzędowego tekstu jednolitego. Wskazanie tego Radzie przez sąd potwierdziłoby wadliwość takiej praktyki i powinno stanowić podstawę do usunięcia obwieszczenia nr 2/2020 z Dziennika Urzędowego Województwa Podkarpackiego. Jest to tym bardziej zasadne, że wnikliwa analiza "tekstu jednolitego" ogłoszonego przez przewodniczącego Rady Miasta Tarnobrzega wskazuje na niezgodność tekstu ogłoszonego w dzienniku urzędowym z tekstem aktu uwzględniającym wszystkie zmiany dokonane do czasu ogłoszenia tekstu jednolitego (art. 18 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych). Poza licznymi różnicami interpunkcyjnymi, pomija on niektóre fragmenty obowiązującego tekstu aktu, a niektóre zmienia. Końcowo skarżący wywiódł, że jako mieszkaniec Tarnobrzega korzystał i nadal korzysta z komunikacji miejskiej w Tarnobrzegu i posiada interes prawny w zaskarżeniu uchwały. Ponościł i nadal ponosi opłaty wprowadzone skarżoną uchwałą, na zasadach w niej wprowadzonych. Uchwała bezpośrednio, w sposób negatywny oddziałuje na jego sytuację prawną. Narusza jego uprawnienia wynikające z prawnej niedopuszczalności pobierania opłat i regulowania zasad odpłatności do czasu podjęcia uchwały z zachowaniem prawnie określonych wymogów proceduralnych i jedynie w zakresie realizacji upoważnienia ustawowego. W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Tarnobrzega – imieniem której działa Prezydent Miasta Tarnobrzega zwróciła się o jej oddalenie. Podkreśliła, że nie ma racji skarżący twierdząc, że zaskarżona uchwała narusza art. 50a ust. 1 u.p.t.z., który to wedle niego był podstawą prawną podjęcia zaskarżonej uchwały. Przepis ten w dacie podjęcia uchwały nie obowiązywał, gdyż został wprowadzony ustawą z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (konkretnie w art. 21 tej ustawy) i wszedł w życie 25.07.2014 r. Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie wskazanych w niej przepisów, w tym art. 15 ust. 1 pkt 10 u.p.t.z., który to jako jeden z elementów organizowania publicznego transportu zbiorowego wskazuje ustalanie opłat za przewóz. Rada Miasta Tarnobrzega w uchwale tej ustaliła właśnie te opłaty - bilety w § 2, § 3 i § 5. W ocenie organu, Rada Miasta była uprawniona do ukształtowania cen biletów i to w sposób jaki tego dokonała. W okresie podejmowania uchwały (i obecnie) operator komunikacji miejskiej na podstawie umowy zobowiązany jest do zapewnienia sieci sprzedaży biletów. Sprzedaż biletów odbywa się w punktach, których wykaz znajduje się na stronie internetowej, a wobec wniosków mieszkańców dodatkowo wprowadzona została sprzedaż biletów w autobusach. Cena biletu w punktach sprzedaży została określona na kwotę mniejszą o 0,40 zł co miało na celu promowanie sprzedaży biletów w punktach sprzedaży, by ograniczyć sprzedaż biletów w autobusie, co w znaczny sposób wpływa na punktualność autobusów na liniach. Użyte na biletach określenie opłata manipulacyjna, nie tworzy żadnej opłaty manipulacyjnej dla pasażerów, a tylko stanowi, że o tyle cena biletu jest wyższa. Osoba korzystająca z komunikacji miejskiej ma wolny wybór, gdzie zakupi bilet. W ocenie organu taka regulacja, wbrew twierdzeniom skarżącego, jest dopuszczalna i mieści się w ramach prawa do ustalania opłaty za przewóz. Organ zakwestionował także twierdzenia skargi, że zapis uchwały w zakresie opłat dodatkowych i opłaty manipulacyjnej tj. § 6, naruszał art. 34a ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 1 i 2 P.p. Zdaniem organu zapisy zawarte w § 6 określają sposób ustalania wysokości opłat dodatkowych pobieranych w razie zaistnienia poszczególnych przypadków określonych w ustawie (poprzez określenie wysokości krotności ceny biletu w poszczególnych przypadkach), jak również sposób ustalania wysokości przysługującej przewoźnikowi opłaty manipulacyjnej, mając na uwadze ponoszone koszty czynności związanych ze zwrotem lub umorzeniem opłaty dodatkowej. Odnośnie zarzutu dotyczącego stosowania ulg, rozszerzania lub zawężania grupy osób uprawnionych do przejazdów, organ podniósł, że w komunikacji miejskiej nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, co jednoznacznie określa sama ustawa w art. 1 ust. 2. Koszty związane z finansowaniem ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów pokrywane są z budżetu państwa. Natomiast w komunikacji miejskiej koszty związane z zastosowaniem ulg pokrywane są w formie dopłaty do komunikacji z budżetu Miasta. Rada Miasta udzielając uprawnienia do przejazdów ulgowych lub bezpłatnych analizuje ilość osób uprawnionych do danej ulgi i na tej podstawie określa wielkość poniesionych kosztów przez operatora komunikacji miejskiej, które uwzględnia przy ustalaniu wynagrodzenia wykonawcy. Wprowadzony do przedmiotowej uchwały katalog osób uprawnionych do przejazdów ulgowych lub bezpłatnych uzupełniany był systematycznie na podstawie wniosków kierowanych do Prezydenta Miasta przez mieszkańców o wprowadzenie ulgi dla grupy osób. Uchwała nie odzwierciedla pełnego katalogu osób uprawnionych do ulg ustawowych. Jako niezasadniony organ ocenił także zarzut, jakoby zaskarżona uchwała powinna podlegać zaopiniowaniu przez związki zawodowe. W ocenie organu, zważywszy na materię nią uregulowaną jak i brak na terenie miasta Tarnobrzega związków zawodowych z zadaniami których wiąże się zaskarżona uchwała, art. 19 ust. 1 u.z.z. nie miał zastosowania. W piśmie procesowym z 14 października 2024 r. skarżący, odnosząc się do

argumentacji organu zawartej w odpowiedzi na skargę wyjaśnił, że w momencie podjęcia zaskarżonej uchwały i do dnia 24 lipca 2014 r. obowiązywał art. 8 ust. 1 ustawy o cenach o brzmieniu niemal identycznym jak aktualny art. 50a ust. 1 u.p.t.z. Jak podkreślił skarżący merytoryczne wywody skargi pozostają w tym zakresie zasadne. Natomiast argument organu o "promowaniu sprzedaży biletów w punktach sprzedaży" nie mieści się w zadaniach gminy a tym bardziej w upoważnieniu ustawowym do podjęcia kwestionowanej uchwały. Organ nie ma kompetencji do normowania ulg i zwolnień o charakterze ustawowym. Ma obowiązek z urzędu stosować powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Nie ma wiedzy kto faktycznie korzysta z komunikacji i nie może w zakresie katalogu osób uprawnionych do przejazdów ulgowych lub bezpłatnych oczekiwać na inicjatywę obywateli/mieszkańców. Ponadto z komunikacji miejskiej korzystają nie tylko jej mieszkańcy. Odnośnie argumentu organu w zakresie braku na terenie miasta Tarnobrzega związków zawodowych z zadaniami których wiąże się zaskarżona uchwała skarżący wskazał, że reprezentatywność organizacji związkowych w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego oznacza, że mają one charakter ogólnopolski i reprezentują osoby wykonujące pracę zarobkową oraz inne osoby na terenie całego kraju, włącznie z miastem Tarnobrzeg. W piśmie procesowym z 10 grudnia 2024 r. skarżący podał, że na terenie miasta Tarnobrzega działają związki zawodowe – m. in. NSZZ "Solidarność" Region Ziemia Sandomierska – Biuro Terenowe w Tarnobrzegu. Projekt zaskarżonej uchwały powinien zostać przedłożony do zaopiniowania odpowiednim władzom statutowym związku. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył co następuje: Zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zakres tej kontroli wyznacza art. 134 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm. – zwanej dalej w skrócie "P.p.s.a."). Stosownie do tego przepisu Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a., kontrola Sądu obejmuje też badanie zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego oraz aktów organów administracji rządowej stanowiących przepisy prawa miejscowego. Jak stanowi art. 147 § 1 P.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę będącą aktem prawa miejscowego, stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Przedmiotem kontroli Sądu w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Miasta Tarnobrzeg z dnia 31 maja 2012 r. nr XXVI/372/2012 w sprawie ustalenia cen za usługi przewozowe osób i bagażu, uprawnień do ulgowych i bezpłatnych przejazdów oraz opłat dodatkowych w komunikacji miejskiej. Zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Poddając skargę wstępnemu badaniu Sąd stwierdził, że spełnione zostały warunki formalne do jej wniesienia. Zaskarżona uchwała została podjęta 31 maja 2012 r. a zatem przed wejściem w życie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935), co oznacza, że w stosunku do niej stosować należy przepisy art. 52 i art. 53 P.p.s.a. w brzmieniu sprzed tej nowelizacji. W przedmiotowej sprawie złożenie skargi poprzedzone zostało wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, które skarżący skierował do Rady Miasta Tarnobrzega 21 maja 2024 r. Wobec braku odpowiedzi organu na wezwanie skarżący, złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie w terminie określonym w art. 53 § 2 P.p.s.a. Skarga niniejsza została wniesiona w oparciu o art. 101 ust. 1 u.s.g., który stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Istotą postępowania ze skargi przewidzianej w ww. przepisie jest zatem weryfikacja - przy zastosowaniu kryterium legalności - subiektywnego twierdzenia skarżącego, że uchwała naruszyła jego interes prawny lub uprawnienie. Naruszenie to obejmuje dwa elementy: 1) negatywny skutek w sferze prawnej skarżącego poprzez zniesienie, ograniczenie, uniemożliwienie realizacji jego uprawnienia wynikającego z normy prawnej bądź z aktu stosowania prawa, 2) niezgodność z prawem zachowania kompetencyjnego organu gminy, które owe negatywne następstwa w sferze prawnej skarżącego wywołało. Elementy te muszą pozostawać w łączności z sobą, co oznacza, że naruszenie prawa musi być związane z ograniczeniem lub zniesieniem uprawnienia. Oceniając dopuszczalność wniesienia skargi przez Bartosza Paczochę należy stwierdzić, że skarżący w przedmiotowej sprawie niewątpliwie legitymuje się interesem prawnym, który uprawniał go do złożenia niniejszej skargi. Jako mieszkaniec Tarnobrzega, korzystający z komunikacji miejskiej w Tarnobrzegu jest on adresatem uchwały i ma interes prawny w jej zaskarżeniu. Zasady kształtowania prawa na obszarze gminy reguluje art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiąc w zdaniu pierwszym, że 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. Wyrażona tam klauzula kompetencyjna uprawniająca m. in. gminę jako jednostkę samorządu terytorialnego do

stanowienia aktów prawa miejscowego na podstawie upoważnień ustawowych została też zawarta w art. 40 ust. 1 u.s.g. W świetle powyższych regulacji nie budzi wątpliwości, że gmina przy tworzeniu aktów prawa miejscowego zobowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. W hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują zatem pozycję zależną, gdyż są uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu, mogą być stanowione wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie (por. D. Dąbek: "Prawo miejscowe samorządu terytorialnego", Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz - Kraków 2003 r., s. 58). W ramach udzielonej delegacji rada gminy nie może regulować kwestii nieprzekazanych do regulacji i jednocześnie ma obowiązek uregulowania realizacji zadań jej przekazanych. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP). Wyjaśnić także należy, że akty prawa miejscowego, jako akty prawa powszechnie obowiązującego mają charakter generalny i abstrakcyjny i obejmują swym zasięgiem wszystkie podmioty funkcjonujące na obszarze ich obowiązywania. Zawarte w zaskarżonej uchwale normy prawne ustalające ceny za usługi przewozowe i opłaty dodatkowe oraz uprawnienia do korzystania z bezpłatnych i ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym w gminnym przewozie pasażerskim mają charakter norm generalnych wyznaczających adresatom tych norm określony sposób zachowania oraz charakter powszechny na terenie gminy i wywołujący określone skutki prawne. Podkreślić wymaga także, że art. 91 u.s.g. statuuje zasadę, że tylko istotne naruszenia prawa skutkują nieważnością uchwały prowadzącą do jej eliminacji z obrotu prawnego. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki NSA: z 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97, z 8 lutego 1996 r. sygn. akt SA/Gd 327/95). Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Takiego rodzaju sytuacja wystąpiła w niniejszej sprawie z przyczyn poniżej wywiedzionych. Jak już wyżej wskazano przedmiotem skargi jest uchwała dotycząca ustalenia cen za usługi przewozowe osób i bagażu, uprawnień do ulgowych i bezpłatnych przejazdów oraz opłat dodatkowych w komunikacji miejskiej. Została ona podjęta na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy o cenach, art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k., art. 34a ust. 2 P.p., art. 18a u.t.d. oraz art. 15 ust. 1 pkt 10 u.p.t.z. Przed odniesieniem się do poszczególnych zarzutów skargi wyjaśnić należy, że organizatorem publicznego transportu zbiorowego, stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 1 u.p.t.z., jest gmina. W myśl art. 7 ust. 4 pkt 1 u.p.t.z. określone w ustawie zadania organizatora wykonuje w przypadku gminy – wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Do zadań organizatora należy planowanie rozwoju transportu, organizowanie publicznego transportu zbiorowego oraz zarządzanie publicznym transportem zbiorowym, możliwość ustanowienia zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego obowiązującego w jego granicach – art. 8 u.p.t.z. Organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega między innymi na ustalaniu opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie z 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe, za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego (art. 15 ust. 1 pkt 10 u.p.t.z.). Obowiązujący w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały art. 8 ust. 1 ustawy o cenach stanowił: "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. W mieście stołecznym Warszawie uprawnienia te przysługują Radzie Warszawy." Przepis ten utracił moc. Aktualnie problematykę tę normuje art. 50a u.p.t.z., który dodany został przez art. 21 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., 915), zmieniającej ustawę o publicznym transporcie drogowym z dniem 25 lipca 2014 r. Aktualnie przepis ten stanowi, że 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. W podstawie prawnej uchwały powołano również art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. Zgodnie z tym przepisem jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o: wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Wyjaśnienia wymaga, że równolegle istnieją dwa niezależne od siebie systemy ustalania cen za

przewozy środkami lokalnego transportu zbiorowego. Pierwszy z nich wynika z art. 8 ust. 1 ustawy o cenach, drugi zaś przewiduje art. 4 u.g.k. Przepis art. 8 ust. 1 ustawy o cenach stanowi dla rady gminy (miasta) podstawę dla ustalenia cen urzędowych za usługi przewozowe transportu zbiorowego oraz za przewozy taksówkami na terenie gminy, obowiązujących wszystkich przewoźników, a więc bez względu na formę własności przewoźnika. Powołany przepis przyznaje gminie (miastu) instrument dla regulowania nieprzekraczalnego poziomu cen obowiązującego wszystkich przewoźników świadczących usługi na terenie gminy (miasta). Z kolei art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. to norma skierowana wyłącznie do podmiotów komunalnych tj. świadczących na rzecz gminy usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej i nie stanowi podstawy do podjęcia uchwały o charakterze aktu prawa miejscowego (por. wyrok NSA z 6 stycznia 2010 r., II GSK 273/09, LEX 596707). Niewątpliwie z przytoczonych powyżej przepisów wynika uprawnienie Rady Miasta do podjęcia uchwały mającej na celu ustalenie cen za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej. W rozpoznawanej sprawie skarżący zarzucił naruszenie art. 50a ust. 1 u.p.t.z. w zw. z art. 7, art. 94 Konstytucji RP poprzez: a) wprowadzenie bez podstawy prawnej opłaty za zakup biletu u kierowcy - zróżnicowanie opłat w zależności od miejsca zakupu biletu. Jak wynika z treści uchwały Rada Miasta Tarnobrzega w § 2 kwestionowanej uchwały określiła ceny biletów jednorazowych jednoprzejazdowych zakupionych w punktach sprzedaży oraz u kierowcy w autobusie. Cena biletu zakupionego u kierowcy w autobusie jest wyższa o 0,40 zł w stosunku do ceny takich samych biletów zakupionych w punktach sprzedaży. W ocenie Sądu trafne jest stanowisko skarżącego wskazujące, że żaden przepis ustawowy nie upoważnia Rady Miasta do ustanawiania cen za usługę sprzedaży biletu. Uprawnienia takiego nie przyznaje ani art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k., ani obowiązujący w dacie podjęcia uchwały art. 8 ust. 1 ustawy o cenach, ani obecnie obowiązujący art. 50a u.p.t.z. Podstawy takiej nie stanowi także art. 34a P.p. Ustawodawca w ust. 2 w zw. z ust. 1 powołanego przepisu upoważnił radę gminy (miasta) wyłącznie do określenia w odniesieniu do transportu zbiorowego, gminnego: 1) sposobu 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 – mając na uwadze zróżnicowanie wysokości opłat dodatkowych w zależności od strat poniesionych przez przewoźnika i powodu nałożenia opłaty dodatkowej oraz 2) sposobu ustalania wysokości przysługującej przewoźnikowi opłaty manipulacyjnej, mając na uwadze ponoszone koszty czynności związanej ze zwrotem lub umorzeniem opłaty dodatkowej. Z treści przytoczonego przepisu bezspornie wynika, że nie mógł on stanowić podstawy prawnej do ustalenia opłaty manipulacyjnej za sprzedaż biletu zakupionego u kierowcy. Uznać tym samym trzeba, że ustalenie de facto marży z tytułu sprzedaży biletów u kierowcy autobusu, nastąpiło bez podstawy prawnej (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 23 marca 2011 r., sygn. III SA/Wr 604/10, wyrok WSA w Szczecinie z 12 września 2012 r., sygn. II SA/Sz 743/12, te orzeczenia i następne dostępne w bazie orzeczeń CBOIS, www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Sąd zauważa, że brak jest przepisów ustawowych, które upoważniałyby Radę Miasta do ustalenia zróżnicowanych opłat (cen) za przewozy środkami miejskiej komunikacji autobusowej, na tych samych trasach w zależności tylko od miejsca zakupu biletu. Podwyższenie ceny biletu jednorazowego nabywanego u kierowcy autobusu, obciąża zatem obywateli korzystających z przejazdu środkami komunikacji miejskiej na tych samych trasach, dodatkowymi opłatami za przejazd. Tym samym różnicuje sytuację osób korzystających z transportu miejskiego na tych samych trasach tylko ze względu na miejsce zakupu biletów za usługę przewozu. Rada Miasta podejmując kwestionowaną uchwałę przekroczyła zatem delegację wynikającą z art. 8 ustawy o cenach (obowiązującego na dzień podjęcia uchwały), co stanowi przesłankę nieważności tego aktu. Nieważności zaskarżonego aktu nie może zmienić cel jaki przyświecał radnym wskazany w odpowiedzi na skargę, a mianowicie "promowanie sprzedaży biletów w punktach sprzedaży, by ograniczyć sprzedaż biletów w autobusie". Słusznie zauważa skarżący, że tak określony cel nie mieści się ani w zadaniach gminy ani w upoważnieniu ustawowym do podjęcia kwestionowanej uchwały. Jak wskazano na wstępie rozważań zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu mogą wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiać akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Na datę podjęcia zaskarżonej uchwały zasadę tę potwierdzał art. 40 ust. 1 u.s.g. wprost stanowiąc, że gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy wyłącznie na podstawie upoważnień ustawowych. Skoro akt prawa miejscowego jest wydawany na podstawie delegacji ustawowej, to tylko przestrzeganie tak zakresu podmiotowego jak i przedmiotowego tej delegacji daje podstawy do uznania danego aktu za zgodny z prawem. Przepis aktu prawa miejscowego nie może ponownie regulować tego samego, co już jest uregulowane w ustawie. Dopuszczalność powtórzeń tej samej regulacji w akcie hierarchicznie niższego rzędu jest zasadniczo niedopuszczalne i nie może prowadzić do powstawania sprzeczności w systemie prawa, a w tym do sytuacji,

w której jedna i ta sama norma prawna zostałyby uregulowana w dwóch hierarchicznie odrębnych aktach prawnych i uchylenie jednego z tych aktów nie skutkowałoby automatycznie pozbawieniem obowiązywania danej normy w innym akcie prawnym. Powyższy wniosek wynika zarówno z istoty upoważnienia ustawowego, jak i z prawa adresatów norm prawnych do dobrej legislacji. Powszechnie uznawane zasady postępowania legislacyjnego zawarte zostały w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn. Dz. U. z 2016r. poz. 283), określającym sposób tworzenia i redagowania aktów normatywnych. Zgodnie z § 143 tego rozporządzenia, do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Z regulacji zawartych w § 115 i § 135 w zw. z § 143 załącznika do wskazanego rozporządzenia wynika, że w akcie wykonawczym zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym, z kolei zgodnie z § 118 i § 137 w zw. z § 143 w akcie wykonawczym nie powtarza się tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym (w ustawie upoważniającej lub w innym akcie normatywnym - innej ustawie, ratyfikowanej umowie międzynarodowej czy rozporządzeniu). Chociaż przepisy tego rozporządzenia nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do oceny legalności zaskarżonej uchwały, jednakże wskazane w nich zasady precyzują konstytucyjne wymogi w zakresie poprawnej legislacji, określone w art. 7 i art. 94 Konstytucji RP. Zasady te stanowią element demokratycznego państwa prawnego i są związane z zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Tylko w sytuacji powiązania naruszenia zasad techniki prawodawczej z naruszeniem zasady konstytucyjnej można mówić o wystąpieniu istotnego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie nieważności aktu prawnego, co ma miejsce chociażby wówczas, kiedy w wyniku naruszenia zasad techniki prawodawczej dochodzi do sytuacji, kiedy prawodawca lokalny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (tj. ustawami), ewentualnie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 24 października 2018 r., sygn. II OSK 2498/16, wyrok z 24 listopada 2021 r., sygn. III OSK 4190/21). Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy wskazać trzeba, że Rada Miasta w załączniku nr 1 do kwestionowanej uchwały w formie tabeli ujęła podmioty uprawnione do ulg i zwolnień. W ocenie Sądu słuszne jest stanowisko skarżącego, że porównanie zakresu podmiotowego i przedmiotowego ulg i zwolnień określonych w załączniku do uchwały z ulgami i zwolnieniami określonymi w ustawach (wymienionych szczegółowo w uzasadnieniu skargi) wskazuje, że Rada Miasta zawężyła krąg osób uprawnionych do ulg i zwolnień ustawowych. Jak zaznaczono wyżej przepis aktu prawa miejscowego nie może ponownie regulować tego samego, co już jest uregulowane w ustawie. Ewentualne odejście w zakresie uprawnienia do ulg w opłatach za przejazdy publicznymi środkami komunikacji miejskiej mogłoby być możliwe tylko i wyłącznie na podstawie ustawy (z należyтым uzasadnieniem takiego zróżnicowania), nie zaś na podstawie aktu prawa miejscowego. Żaden ze wskazanych w podstawie prawnej uchwały przepisów prawa nie przyznawał Radzie Miejskiej kompetencji do różnicowania (zagwarantowanej ustawą) sytuacji prawnej osób w zakresie uprawnienia do ulg w opłatach za przejazdy publicznymi środkami komunikacji miejskiej. Ponadto postanowieniami uchwały Rada zawężyła zakres przedmiotowy ulg i zwolnień. Wprowadziła bowiem możliwość korzystania z jednorazowych biletów ulgowych w wysokości 50% biletu jednorazowego normalnego. Tymczasem, jak słusznie zauważa skarżący, że przepisy ustawowe wprowadzają "ulgę taryfową w wysokości 50% przy przejazdach środkami komunikacji miejskiej" lub "50% ulgi w opłatach za przejazdy publicznymi środkami komunikacji miejskiej". Zasadne są twierdzenia skarżącego, że przepisy te nie wskazują jaka opłata podlega uldze a zatem czy dotyczy wszystkich opłat za przewóz osoby uprawnionej zarówno w ramach biletu jednorazowego, jak i okresowego, na jedną czy też więcej linii. W sprzeczności z unormowaniami ustawowymi w tym zakresie pozostają także zapisy § 3 ust. 2, 4, 6, 7 uchwały, które de facto określają ulgę na poziomie 40% na poszczególne bilety ulgowe okresowe. W ocenie Sądu tak określone uprawnienia do ulgowych przejazdów środkami komunikacji miejskiej, jak to uczyniono w kwestionowanej uchwale, wykraczają poza kompetencje wynikające z przywołanego w podstawie prawnej przepisu art. 50a ust. 1 u.p.t.z. Raz jeszcze wypada przypomnieć, że regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie ustawowe należy uznać za naruszenie normy upoważniającej i zarazem naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Tego rodzaju wykroczenie przez organ uchwalodawczy poza granice upoważnienia ustawowego do wydawania aktu prawa miejscowego należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością wadliwego przepisu prawa miejscowego. bez podstawy prawnej rodzajów dokumentów uprawniających do ulg i zwolnień. Skarżący zarzucił, że Rada Miasta bez podstawy prawnej w tabeli 1 i 2

załącznika nr 1 do kwestionowanej uchwały określiła dokumenty jakie uprawniają do korzystania z ulgowych przejazdów. Prawodawca lokalny nie miał prawa tego regulować, gdyż uczynił to ustawodawca (który określił dane ulgi i zwolnienia i uregulował tego typu dokumenty). Jeśli natomiast ustawodawca wprost nie określił takich dokumentów, to pozostawił pasażerowi swobodę dowodzenia swojego statusu, uzależniając ulgę lub zwolnienie jedynie od rzeczywistego posiadania określonego statusu, a nie od określonych formalności. Niektóre przepisy na poziomie ustawowym określają wprost dokumenty uprawniające do ulg i zwolnień w komunikacji miejskiej. Skarżący powołał się w tym zakresie na art. 6 u.u.u.p. Rację ma skarżący jedynie w tym zakresie, że przepis ten stanowi upoważnienie dla właściwych organów do określenia rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów osób. Powołana przez skarżącego ustawa reguluje uprawnienia do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w regularnych przewozach osób, wykonywanych przez uprawnionych przewoźników kolejowych i autobusowych (art. 1 ust. 1). Jednakże, co wymaga podkreślenia, w ust. 2 tego przepisu ustawodawca wyraźnie wskazał, że przepisów tej ustawy nie stosuje się do komunikacji miejskiej. Nie ma za zatem racji skarżący twierdząc, że prawodawca lokalny nie może określić jakiego rodzaju dokument uprawnia do skorzystania z ulgi w przejazdach środkami komunikacji miejskiej. Zdaniem skarżącego, jako godzące w zasadę równości wobec prawa – art. 32 Konstytucji RP – jest takie unormowanie, które z zakresu zastosowania u.u.u.p., wyłącza mieszkańców miast (art. 1 ust. 2 u.u.u.p.). Obowiązkiem Rady Miasta, celem zapewnienia realizacji konstytucyjnie gwarantowanej równości wobec prawa jest wprowadzenie ulg na rzecz tych podmiotów (mieszkańców miast). Jak wskazał skarżący zakres swobody prawodawczej wynikającej z upoważnienia ustawowego określonego w art 50a ust 1 u.p.t.z. jest zawężony i przewiduje obligatoryjne uwzględnienie ulg i zwolnień określonych w u.u.u.p. W efekcie rada gminy musi przewidzieć wskazane zwolnienia. Skoro akt prawa miejscowego nie zawiera obligatoryjnego elementu - obligatoryjnego zwolnienia, to jest w całości dotknięty wadą nieważności. Odnosząc się do powyższego Sąd zauważa, że Rada Miasta ustalając w załączniku do uchwały, ulgi za usługi przewozowe środkami komunikacji miejskiej, działała w ramach umocowania wynikającego z art. 8 ust. 1 ustawy o cenach. Wynikające z powyższego przepisu kompetencje do ustalenia cen urzędowych za usługi przewozowe lokalnym transportem zbiorowym zawierają bowiem również kompetencje do określenia osób uprawnionych do opłaty ulgowej i zwolnionych z odpłatności. Wyraźnie bowiem na mocy art. 1 ust. 2 u.u.u.p. ustawodawca wyłączył zastosowanie tej ustawy a więc także uregulowań dotyczących ulg i zwolnień, do komunikacji miejskiej. Wyjaśnić trzeba, że norma art. 32 Konstytucji RP ustanawia zasadę równości wobec prawa i prawo do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1). Określa także zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32 ust. 2). Równość w rozumieniu konstytucyjnym nie ma charakteru abstrakcyjnego i absolutnego, zgodnie z powszechnie przyjętym założeniem nie oznacza identyfikacji (tożsamości) praw wszystkich jednostek. Równość (prawo do równego traktowania) funkcjonuje zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym, odniesiona musi być do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym jednostkom (grupom jednostek) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup). Art. 32 ust. 1 Konstytucji RP odnosi się przy tym zarówno do stosowania prawa (wszyscy są równi wobec prawa), jak i stanowienia prawa (prawo do równego traktowania przez władze publiczne, w tym przez władzę ustawodawczą). W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01 podniesiono, że art. 32 Konstytucji RP wyraża przede wszystkim zasadę ogólną, i dlatego winien być w pierwszej kolejności odnoszony do konkretnych przepisów Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej. W takim zakresie wyznacza on także konstytucyjne prawo do równego traktowania. Mamy tu do czynienia z sytuacją "współstosowania" dwóch przepisów Konstytucji, a więc nie tylko z prawem do równego traktowania, ale ze skonkretyzowanym prawem do równej realizacji określonych wolności i praw konstytucyjnych. Natomiast gdy chodzi o uprawnienia określone w innych niż Konstytucja aktach normatywnych - jeśli treść konkretnego prawa ustala się wyłącznie na ich podstawie - art. 32 Konstytucji stanowi zasadę systemu prawa, a nie wolność lub prawo o charakterze konstytucyjnym. Odnosząc powyższe rozważania do okoliczności rozpoznawanej sprawy zaznaczyć należy, że w poddanym ocenie Sądu przypadku chodzi o prawo do zniżki (ulg, zwolnienia) w opłatach za usługi transportu zbiorowego na terenie miasta Tarnobrzega. Jest to wyjątek od zasady powszechnej odpłatności usług komunalnych. Wyjątek taki z istoty swojej różnicuje sytuację osób korzystających z transportu zbiorowego. W orzecznictwie TK nie utożsamia się jednakże zasady równości z zakazem różnicowania; nie wyklucza preferowania pewnych grup. Zróżnicowanie sytuacji obywateli jest wtedy sprzeczne z Konstytucją, gdy w różny sposób traktuje się podmioty i sytuacje podobne, a takie różnice nie znajdują uzasadnienia konstytucyjnego według kryteriów racjonalności, proporcjonalności i sprawiedliwości. Kryteria te muszą mieć: - po pierwsze, charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści, czyli

wprowadzane różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium (orzeczenie z 12 grudnia 1994 r., sygn. K. 3/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 141); - po drugie, kryteria te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; - po trzecie, kryteria te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (np. orzeczenie z 23 października 1995 r., sygn. K. 4/95, OTK w 1995 r., cz. II, s. 93). Analizując zakwestionowane postanowienia uchwały z punktu widzenia zasady równości, w zakresie w jakim określają uprawnionych do ulgowych biletów, należy podkreślić, że ich wybór zasadniczo należy do organu samorządowego. Normodawca mógł więc, kierując się potrzebami członków wspólnoty uprzywilejować pewne grupy. Mógł, kierując się kryteriami racjonalności i celowo zorganizowanego działania, ustalić dla nich opłaty na niższym poziomie. Zasada równości, powinna być rygorystycznie uwzględniana w odniesieniu do praw i wolności bezpośrednio gwarantowanych przez przepisy Konstytucji, zaś może być relatywizowana przy określaniu innych uprawnień obywateli, zwłaszcza tych, które - jak uprawnienia do ulgowych przejazdów - mają charakter odstępstwa od niesprzecznej z Konstytucją reguły generalnej, w tym danym wypadku - pokrywania przez pasażera ceny biletu, a tym samym - uczestniczenia w kosztach przejazdu. Co więcej, wymieniona reguła zakłada swoistą równość praw (i obowiązków) pasażerów publicznego transportu zbiorowego, od której odstępstwem są wszelkie przejazdy bezpłatne i ulgowe. Tym samym racjonalnie uzasadnione ograniczenia w uprawnieniach do przejazdów ulgowych zmniejszają zakres odstępstwa od reguły równości praw i obowiązków wszystkich osób korzystających z usług publicznego transportu zbiorowego. W ocenie Sądu takie ukształtowanie przez Radę przepisów dotyczących opłat za bilety komunikacji miejskiej nie narusza prawa. Zdaniem skarżącego kwestionowana uchwała narusza także art. 34a ust. 1 pkt 1 i 2 w zw. z ust. 2 P.p. poprzez nieokreślenie sposobu ustalania wysokości przysługującej opłaty manipulacyjnej oraz określenie sposobu ustalania wysokości opłat dodatkowych bez uwzględnienia kryteriów ustawowych. W kontrolowanej przez Sąd uchwale powyższe kwestie uregulowano w § 6 dotyczącym ustalenia opłaty dodatkowej i manipulacyjnej. Kwestie związane z ustaleniem tych opłat reguluje art. 34a P.p. Przepis ten upoważnia ministra właściwego do spraw transportu do określenia w drodze rozporządzenia sposobu ustalania wysokości opłat dodatkowych, wskazania sytuacji, w których opłaty dodatkowe mogą być pobierane mając na uwadze zróżnicowanie wysokości opłat dodatkowych w zależności od strat poniesionych przez przewoźnika i powodu nałożenia opłaty oraz do określenia sposobu ustalania wysokości przysługującej przewoźnikowi opłaty manipulacyjnej, mając na uwadze ponoszone koszty czynności związanych ze zwrotem lub umorzeniem opłaty dodatkowej. Na mocy ust. 2 art. 34a tej ustawy powyższa kompetencja została przyznana radom gmin, powiatu i sejmikowi województwa w odniesieniu odpowiednio do gminnego, powiatowego i wojewódzkiego regularnego przewozu osób. Powyższy przepis stanowi zatem upoważnienie ustawowe dla rady gminy (miasta) do stanowienia prawa miejscowego w zakresie sposobu ustalania wysokości opłat dodatkowych i manipulacyjnych. Realizacja ustawowego upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego musi mieć charakter ścisły. Ustawowe upoważnienie określone w art. 34a ust. 2 w zw. z art. 34a ust. 1 P.p. obejmuje wyłącznie upoważnienie do wydania przepisów określających sposób ustalania wysokości opłat dodatkowych, manipulacyjnych a nie już ustaloną wysokość tych opłat. Dokonana przez Sąd analiza zapisów uchwały w tym zakresie wykazała słuszność stanowiska skarżącego. W ust. 2-4 § 6 uchwały wysokość opłaty dodatkowej ustalono jako krotność "najtańszego biletu jednorazowego normalnego". Natomiast w ust. 1 § 6 uchwały wskazano krotność "biletu jednorazowego normalnego". Zgodnie z § 2 uchwały cena biletu jednorazowego normalnego za jednorazowy przejazd osoby środkami komunikacji miejskiej w granicach administracyjnych miasta Tarnobrzega różni się w zależności od tego czy bilet zakupiony jest w punktach sprzedaży czy zakupiony jest w kierowcy w autobusie. Taka konstrukcja zapisów uchwały uniemożliwia jednoznaczne określenie i ustalenie o jakich biletach mowa w § 6 ust. 1 uchwały. Powyższe przekłada się również na rozumienie brzmienia § 6 ust. 5 uchwały dotyczącego ustalenia wysokości opłaty manipulacyjnej. Zawarty w uchwale zapis brzmi: "Opłatę manipulacyjną ustala się uwzględniając ponoszone przez przewoźnika koszty czynności związanych ze zwrotem albo umorzeniem opłaty dodatkowej w wysokości nie wyższej niż 10% właściwej opłaty dodatkowej określonej w pkt 1-4". Jak wyżej wskazano w pkt 1 jest mowa o biliecie jednorazowym normalnym (nie wiadomo czy chodzi o bilet zakupiony w punktach sprzedaży czy zakupiony jest w kierowcy w autobusie), natomiast w pkt 2-3 wskazano na najtańszy bilet jednorazowy normalny. Tak skonstruowane zapisy kwestionowanej uchwały są nieprecyzyjne i niejednoznaczne i rodzą wątpliwości interpretacyjne. Powyższe stanowi naruszenie § 143 i § 6 rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" i stanowi niewłaściwe wykonanie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 34a ust. 2 P.p. W § 143 tego rozporządzenia wskazano wprost, że zasady określone m.in. w dziale I rozdział 2-7 tego rozporządzenia mają zastosowanie do aktów prawa miejscowego. Podobne uwagi dotyczące poprawnego

konstruowania tekstów aktów prawnych należy odnieść do kolejnego zarzutu skarżącego a dotyczącego naruszenia art. 94 Konstytucji RP poprzez zawarcie przykładowego wymienienia przypadków spowodowania bez uzasadnionej przyczyny zatrzymania lub zmiany środka transportu, pomimo braku upoważnienia zawartego w ustawie. W § 6 ust. 4 przedmiotowej uchwały zawarto w nawiasie sformułowanie "np. przewóz na Komendę Policji lub dojazd do Straży Miejskiej celem jednoznacznego ustalenia tożsamości pasażera, zakłócania porządku". Zestawiając treść upoważnienia ustawowego z postanowieniami zaskarżonej uchwały (§ 6 ust. 4) uznać należy, że brak jest kompetencji Rady do normowania przypadków, poprzez przykładowe wyliczenie, kiedy następuje ustalenie opłaty dodatkowej. Wyliczenie to jest nieprecyzyjne, nie jest wyczerpujące (co zresztą byłoby niemożliwe z uwagi na możliwości i mnogość przypadków w jakich sytuacje o jakich mowa w tym przepisie mogłyby wystąpić) a ponadto wykracza poza upoważnienie ustawowe. Wskazany powyżej art. 34a ust. 1 P.p. stanowi kompetencję dla Rady do określenia sposobu ustalenia wysokości opłat dodatkowych pobranych w razie spowodowania, bez uzasadnionej przyczyny, zatrzymania lub zmiany trasy środka transportu nie zaś do wyliczenia przypadków/sytuacji w których następuje zatrzymanie lub zmiana środka transportu. Zgodnie z § 134 załącznika do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" podstawą wydania uchwały lub zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu. Stosownie do treści § 135 załącznika do rozporządzenia, w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2. Z kolei w myśl § 137 załącznika do rozporządzenia, w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Na mocy § 143 załącznika do rozporządzenia, wskazane zasady znajdują zastosowanie również przy stanowieniu aktów prawa miejscowego. Naruszenie powyższego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych przepisów. Ponadto sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w przepisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny, niż w ustawie. Oznacza to, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez radę gminy raz jeszcze tego co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego, lecz również modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. Przekroczenie norm kompetencyjnych zawartych w ustawie, jak i nieprecyzyjne skonstruowanie (modyfikowanie) przepisu ustawowego powodujące daleko idące problemy z jego wykładnią, stanowią istotne naruszenie prawa, będące podstawą dla stwierdzenia nieważności uchwały w zaskarżonej części. Każdy przepis powinna cechować precyzja i adekwatność wypowiedzi prawodawcy do jego zamiaru. Oznacza to, że Rada Miasta uchwalając objętą skargą uchwałę i określając szczegółowe regulacje omawianego aktu prawa miejscowego nie mogła wykraczać poza granice upoważnienia określone w art. 34a ust. 2 P.p. Każda norma kompetencyjna musi być zatem tak realizowana, aby nie naruszała przepisów ustawy i uwzględniała treść delegacji ustawowej. Podstawowymi dyrektywami wykładni norm o charakterze kompetencyjnym są: zakaz domniemania kompetencji, powinność interpretowania normy upoważniającej w sposób ścisły i literalny oraz zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych i wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Za niezgodne z normą upoważniającą, należy uznać wszelkie odstępstwa w akcie prawa miejscowego od granic upoważnienia ustawowego. Rada gminy nie ma zatem prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne, niż wymienione w przepisie upoważniającym, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Odnieść to należy zarówno do zakresu spraw, które mają być objęte aktem wydanym na podstawie normy upoważniającej, ale także do kwestii związanych z zakazem obejmowania, zastępowania, czy też zmieniania nim materii ustawowej i zamieszczania w nim przepisów sprzecznych z ustawą (jak też z innymi aktami wyższego rzędu). Powyższa konstatacja wynika tak z istoty upoważnienia ustawowego, jak i z prawa adresatów norm prawnych do dobrej legislacji. Jako zasadny Sąd ocenił kolejny zarzut skargi dotyczący naruszenia procedury określonej w art. 19 ust. 1 u.z.z. poprzez nieprzedstawienie projektu uchwały do zaopiniowania związkom zawodowym. Niewątpliwie treść uchwały objęta jest zadaniami związków. Koszty przewozu miejskim transportem publicznym stanowią istotne koszty ponoszone na co dzień przez pracowników w związku z dojazdem do pracy i z powrotem z pracy. Zagadnienia objęte zaskarżoną uchwałą dotyczą interesów materialnych pracowników i innych osób, o których mowa w art. 2 u.z.z., zatem bezspornie objęte są zadaniami i zakresem reprezentacji związków zawodowych w rozumieniu art. 4 u.z.z. Związki zawodowe, jako organizacje, powołane do reprezentowania i obrony praw oraz interesów zawodowych i socjalnych pracowników, miały zatem prawo wypowiedzieć się w przedmiocie niniejszej uchwały, w trybie art. 19 ust. 2-3 u.z.z., którą to opinię rada powinna rozważyć. Zdaniem organu zarzut ten jest nieuzasadniony z uwagi na materię uregulowaną w uchwale, jak i brak na terenie miasta Tarnobrzega

związków zawodowych z zadaniami których wiąże się zaskarżona uchwała. Skarżący w odpowiedzi na powyższe stanowisko, w piśmie z 10 grudnia 2024 r. wskazał, że w Tarnobrzegu działają związki zawodowe - m. in. NSZZ "Solidarność" Region Ziemia Sandomierska, które ma w Tarnobrzegu Biuro Terenowe. Sąd zauważa, że jednym z uprawnień związków zawodowych, służących realizacji zadań w aspekcie reprezentacji i ochrony interesów zbiorowych, jest uregulowane w art. 19 u.z.z., prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych przysługujące organizacjom związkowym, reprezentatywnym w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego. Nie dotyczy to założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy (ust. 1). Zgodnie z postanowieniami art. 19 ust. 2 u.z.z. organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założenia albo projekty aktów prawnych, o których mowa w ust. 1, do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii nie krótszy jednak niż 30 dni. Termin ten może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny. Skrócenie terminu wymaga szczególnego uzasadnienia. Bieg terminu na przedstawienie opinii liczy się od dnia następującego po dniu doręczenia założeń albo projektu wraz z pismem określającym termin przedstawienia opinii. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia. Ponadto założenia albo projekty aktów prawnych, o których mowa w ust. 1, organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego przekazują również na odpowiedni adres elektroniczny wskazany przez właściwy organ statutowy związku, nie później niż w dniu ich doręczenia na piśmie (art. 19 ust. 21 u.z.z.). W myśl art. 19 ust. 3 u.z.z., w razie odrzucenia w całości lub w części stanowiska związku, właściwy organ administracji rządowej lub samorządu terytorialnego informuje o tym związek na piśmie, podając uzasadnienie swojego stanowiska. W razie rozbieżności stanowisk związek może przedstawić swoją opinię na posiedzeniu właściwej komisji sejmowej, senackiej lub samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisji dialogu społecznego, za reprezentatywne organizacje związkowe uznaje się ogólnokrajowe związki zawodowe, ogólnokrajowe zrzeszenia (federacje) związków zawodowych i ogólnokrajowe organizacje międzyzakładowe (konfederacje) spełniające określone w tym przepisie warunki. Cytowane wyżej przepisy prawa obligują organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego do skierowania projektów aktów prawnych, o których mowa w art. 19 ust. 1 u.z.z. do odpowiednich władz statutowych wszystkich związków spełniających ustawowe kryteria w taki sposób, aby miały one realną możliwość wyrażenia w tym zakresie opinii. Nie zasługuje na aprobatę jakakolwiek wykładnia powyższych przepisów zmierzająca do ograniczenia powyższego prawa opiniowania przyznanego mocą ustawy związkom zawodowym. Użycie określenia "odpowiednich władz statutowych związku" i wykładnia celowościowa upoważnia do uznania, że mogą to być również jednostki terytorialne takiego związku. Jak wykazał skarżący na terenie miasta Tarnobrzeg działa m. in. związek zawodowy NSZZ "Solidarność" Region Ziemia Sandomierska. Związek ten ma Biuro Terenowe w mieście Tarnobrzeg. Wyczerpanie zatem procedury opiniowania wymagało skierowania projektu aktu prawnego do odpowiednich władz statutowych związków zawodowych w takim terminie, aby po pierwsze organizacja związkowa miała możliwość przedstawienia swojej opinii w terminie określonym ustawowo. Oznacza to, że w przypadku rozpoczęcia procedury opiniowania, przed przystąpieniem do podjęcia projektowanego aktu prawnego, należy umożliwić związkom zawodowym rzeczywistą realizację ich praw do reprezentowania interesów pracowników, w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Analiza akt sprawy oraz stanowisko organu jednoznacznie wskazuje, że uchwała Rady Miasta Tarnobrzeg z 31 maja 2012 r. została podjęta z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 i nast. u.z.z., co jak zasadnie wywiódł skarżący, stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności tej uchwały w całości. Podobne stanowisko zaprezentowane zostało w wyrokach NSA z 17.12.2023 r., sygn. II GSK 1399/12, wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 28 kwietnia 2011 r., sygn. II SA/Go 202/11, WSA w Gliwicach z 26 marca 2015 r. sygn. II SA/Gl 1412/14, WSA w Olsztynie z 5 czerwca 2012 r., sygn. II SA/Ol 312/12 i 4 września 2010 r. sygn. II SA/Ol 719/10, WSA we Wrocławiu z 22 lutego 2006 r., sygn. IV SA/Wr 805/04, a które tutaj Sąd w pełni podziela. Kolejnym zarzutem sformułowanim przez skarżącego wobec kontrolowanej uchwały był zarzut dotyczący naruszenia art. 58 ust. 2 u.s.g. poprzez niewskazanie źródeł finansowania z których ulgi i zwolnienia zostaną pokryte. Skarżący wskazał, że zaskarżona uchwała, jak też uchwały ją zmieniające (poza uchwałą nr XXIV/223/2016 i uchwałą nr XXVII/297/2020), nie wskazują źródeł pokrycia takich zobowiązań. Uchwała dotyczy cen za usługi przewozowe, odnośnie do których istnieją ustawowe ulgi i zwolnienia. Nadto Rada wprowadza własne ulgi i zwolnienia. Wszystkie te ulgi i zwolnienia muszą zostać zrekomensowane przewoźnikowi-operatorowi na zasadach określonych w u.p.t.z. Uchwała dotyczy zobowiązań finansowych i powinna wskazywać źródła, z których takie zobowiązania zostaną pokryte. Odnosząc się do powyższego zarzutu organ stwierdził, że koszty związane z finansowaniem ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów pokrywane

są z budżetu państwa. Natomiast w komunikacji miejskiej koszty związane z zastosowaniem ulg pokrywane są w formie dopłaty do komunikacji z budżetu Miasta. Skład orzekający podziela zarzut skargi dotyczący naruszenia art. 58 ust. 1 u.s.g. i przywołane na jego poparcie stanowisko zaprezentowane w wyroku WSA w Gorzowie Wlkp. z 10 stycznia 2007 r., sygn. II SA/Go 555/06. Zgodnie z ww. przepisem uchwały organów gminy dotyczące zobowiązań finansowych wskazują źródła dochodów, z których zobowiązania te zostaną pokryte. Wykładnia tego przepisu wskazuje jednoznacznie, że każda z uchwał o jakich w nim mowa, winna konkretnie wskazywać źródła dochodów gminy, z których zostaną pokryte wynikające z niej zobowiązania finansowe gminy. Nie stanowi zatem realizacji obowiązku ustawowego uregulowanie tej kwestii w odrębnej uchwale, w szczególności w uchwale budżetowej. Zaskarżona uchwała z uwagi na zakres regulacji - ustanowienie dla mieszkańców gminy ulgi w cenie biletów za przejazdy środkami transportu publicznego, której koszty stosowania gmina zobowiązana będzie w umówionej formie zwrócić przewoźnikowi - jest uchwałą dotyczącą zobowiązań finansowych. Brak regulacji w tym zakresie stanowi istotne naruszenie prawa. Ostatni z zarzutów skargi koncentruje się na naruszeniu art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - poprzez upoważnienie przewodniczącego rady do ogłoszenia tekstu jednolitego. Zauważyć trzeba, że powyższy zarzut skarżącego dotyczy uchwał Rady Miasta Tarnobrzega nr XXVII/297/2020 i VIII/69/2019. Tymczasem przedmiotem kontroli jest uchwała z 31 maja 2012 r. nr XVI/372/2012, która w swej treści nie zawiera zapisu w zakresie upoważnienia Przewodniczącego Rady Miasta do sporządzenia tekstu jednolitego uchwały w formie obwieszczenia, podlegającego ogłoszeniu w Dz. Urz. Wojew. Podk. Niemniej jednak Sąd podziela w tym zakresie wywody skargi. Wyjaśnić trzeba, że zgodnie z art. 16 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (...) teksty jednolite aktów normatywnych innych niż ustawa ogłasza organ właściwy do wydania aktu normatywnego. Treść przepisu jednoznacznie wskazuje organ właściwy do dokonania tych czynności, a więc przygotowania obwieszczenia z załącznikiem ujednoliconego tekstu znowelizowanego aktu normatywnego (zob. § 101 rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"), który zostanie opublikowany we właściwym dzienniku urzędowym. Organ ten w przypadku aktów prawa miejscowego w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych (...) nie został wymieniony (wskazany) wprost z nazwy, dlatego każdorazowe jego ustalenie wymaga sięgnięcia do właściwej ustawy określającej organy uprawnione do uchwalania aktu prawa miejscowego. W u.s.g., spośród organów gminy wymienionych w art. 11a, kompetencje te przysługują - w zależności od rodzaju aktu - zasadniczo radzie gminy (art. 15 ust. 1, art. 18 ust. 1 i 2, art. 41 ust. 1) albo wyjątkowo wójtowi (art. 41 ust. 2). Dlatego też organem uprawnionym do sporządzenia i skierowania do ogłoszenia w formie obwieszczenia tekstu jednolitego jest zasadniczo rada gminy, a wyjątkowo wójt, w relacji do wydanych przez siebie przepisów porządkowych. Uprawnienie takie z mocy ustawy nie przysługuje przewodniczącemu rady gminy, którego zadaniem jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad (art. 19 ust. 2 u.s.g.). Przepisy prawa nie przewidują też możliwości delegowania na przewodniczącego rady ww. uprawnień. W tych okolicznościach, mając na uwadze wielość naruszeń i ich wagę Sąd, działając na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości. O zwrocie kosztów postępowania sądowego, obejmujących wpis od skargi, Sąd orzekł na podstawie art. 200 P.p.s.a w zw. z art. 205 § 1 P.p.s.a. i art. 209 P.p.s.a.