



WOJEWODA DOLNOŚLASKI
NR NK-N.4131.144.12.2016.SP1

BIURO RADY MIEJSKIEJ Wpłynęło dnia: 08. 06. 2016 Nr Podpis
--

Wrocław, 1 czerwca 2016 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 446),

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej Wałbrzycha Nr **XXI/305/2016** z dnia 28 kwietnia 2016 r. *zmieniającej uchwałę Nr V/65/2015 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 19 marca 2015 r. w sprawie ustalenia cen i opłat za usługi przewozowe świadczone środkami transportu zbiorowego organizowanego przez Gminę Wałbrzych.*

UZASADNIENIE

Rada Miejska Wałbrzycha, na sesji w dniu 28 kwietnia 2016 r., podjęła uchwałę Nr **XXI/305/2016** *zmieniającą uchwałę Nr V/65/2015 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 19 marca 2015 r. w sprawie ustalenia cen i opłat za usługi przewozowe świadczone środkami transportu zbiorowego organizowanego przez Gminę Wałbrzych, zwaną dalej „uchwałą”.*

Uchwała została przesłana za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 4 maja 2016 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 2 ust. 1 pkt 22 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 645), w związku z art. 50a ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 1440 ze zm.), art. 33a ust. 1 oraz art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 915), a także w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Wskazano także art. 50a ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, który 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. Ponadto w podstawie prawnej przywołano przepisy ustawy Prawo przewozowe.

Rada przedmiotową uchwałą wprowadziła zmiany do uchwały Rady Miejskiej Wałbrzycha Nr V/65/2015 z dnia 19 marca 2015 r. w sprawie ustalenia cen i opłat za usługi przewozowe świadczone środkami transportu zbiorowego organizowanego przez Gminę Wałbrzych. W § 2 pkt 1 uchwały pierwotnej, dotyczącej biletów jednorazowych za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym organizowanym przez Gminę Wałbrzych, Rada dodała lit. d) o brzmieniu: *d) bilet za zero złotych jednorazowy – czasowy 60-minutowy - uprawnia do przejazdu na całej trasie przejazdu pojazdem, w którym bilet został skasowany lub przez 60 minut licząc od momentu jego skasowania na wszystkich liniach komunikacyjnych. W okresie ważności biletu (60 minut) możliwa jest nieograniczona liczba przesiadek. Czas przeznaczony na przesiadanie wlicza się do czasu przejazdu. Bilet przysługuje w dni robocze od poniedziałku do piątku osobom bezrobotnym aktywnie poszukującym pracy, zarejestrowanym w Powiatowym Urzędzie Pracy w Wałbrzychu, zamieszkałym na terenie Gminy Wałbrzych lub na terenie gmin, z którymi Gmina Wałbrzych zawarła porozumienie w sprawie refundacji przejazdów dla osób bezrobotnych aktywnie poszukujących pracy. Pasażerowie korzystający z biletu za zero złotych jednorazowego – czasowego 60-minutowego zobowiązani są do posiadania w czasie przejazdu aktualnego zaświadczenia z Powiatowego Urzędu Pracy w Wałbrzychu potwierdzającego status osoby bezrobotnej oraz dokument tożsamości ze zdjęciem. Bilety za zero złotych jednorazowe – czasowe 60-minutowe wydawane będą na wniosek osoby bezrobotnej aktywnie poszukującej pracy. Dystrybucja biletów za zero*

złotych jednorazowych – czasowych 60-minutowych prowadzona będzie przez Powiatowy Urząd Pracy w Wałbrzychu. Ponadto Rada wprowadziła odpowiednią zmianę do tabeli cen biletów w § 3 ust. 1 uchwały pierwotnej.

Rada Miejska Wałbrzycha przedmiotową uchwałą wprowadziła „bilet za zero złotych jednorazowy – czasowy 60-minutowy”. Zgodnie z uchwałą bilet ten przysługuje: *osobom bezrobotnym aktywnie poszukującym pracy, zarejestrowanym w Powiatowym Urzędzie Pracy w Wałbrzychu, zamieszkałym na terenie Gminy Wałbrzych lub na terenie gmin, z którymi Gmina Wałbrzych zawarła porozumienie w sprawie refundacji przejazdów dla osób bezrobotnych aktywnie poszukujących pracy.*

Wojewoda Dolnośląski, pismem z dnia 11 maja 2016 r. (znak: NK-N.4131.144.12.2016.SP1), skierowanym do Przewodniczącej Rady Miejskiej Wałbrzycha, przedstawił wątpliwości, jakie budzi określenie zakresu osób uprawnionych do otrzymania wskazanego w uchwale biletu. Rada Miejska posłużyła się zwrotem „bezrobotni aktywnie poszukujący pracy”. Organ Nadzoru wniósł zatem o wyjaśnienie, w jaki sposób ustala się status „osób bezrobotnych aktywnie poszukujących pracy”.

Przewodnicząca Rady Miejskiej Wałbrzycha, pismem z dnia 19 maja 2016 r. (znak: BRM.007.9.2016), przedstawiła wyjaśnienia, zgodnie z którymi: *status „osób bezrobotnych aktywnie poszukujących pracy” ustalać będą pracownicy Powiatowego Urzędu Pracy. Wprowadzenie tego zapisu ma na celu zapewnienie przyznania prawa do przejazdów za zero złotych osobom faktycznie poszukującym pracy, a nie stawiającym się do Urzędu Pracy wyłącznie celem zarejestrowania się jako osoba bezrobotna. Wiedzę w tym zakresie posiadają pracownicy Powiatowego Urzędu Pracy.*

Analizę zwrotu "osoby bezrobotne aktywnie poszukujące pracy", użytego przez Radę Miejską Wałbrzycha, należy dokonać w świetle definicji legalnych zawartych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. W art. 2 ust. 1 pkt 2 tej ustawy zawarto definicję "bezrobotnego". Z kolei art. 2 ust. 1 pkt 22 ustawy zawiera definicję "poszukującego pracy", zgodnie z którą *oznacza to osobę, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 1-3, lub cudzoziemca - członka rodziny obywatela polskiego, poszukujących zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub innej formy pomocy określonej w ustawie, zarejestrowanych w powiatowym urzędzie pracy.* Art. 1 ust. 3 pkt 1-3 ustawy stanowią, że ustawa ma zastosowanie do: 1) obywateli polskich poszukujących i podejmujących zatrudnienie lub inną pracę zarobkową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zatrudnienie lub inną pracę zarobkową za granicą u pracodawców zagranicznych; 2) cudzoziemców zamierzających wykonywać lub wykonujących pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej: a) obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, b) obywateli państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego nienależących do Unii Europejskiej, c) obywateli państw niebędących stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, którzy mogą korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umów zawartych przez te państwa ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, d) posiadających w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, e) posiadających w Rzeczypospolitej Polskiej zezwolenie na pobyt stały, f) posiadających w Rzeczypospolitej Polskiej zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, g) posiadających w Rzeczypospolitej Polskiej zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznościami, o których mowa w art. 127, art. 151 ust. 1 lub 2 lub art. 186 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. poz. 1650, z późn. zm.), h) posiadających w Rzeczypospolitej Polskiej zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznościami, o których mowa w art. 144, art. 159 ust. 1, art. 160, art. 161, art. 176, art. 186 ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5 lub art. 187 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, ha) posiadających zezwolenie na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 114 ust. 1 albo art. 126 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, albo wizę wydaną w celu wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, i) posiadających w Rzeczypospolitej Polskiej zgodę na pobyt ze względów humanitarnych lub zgodę na pobyt tolerowany, j) korzystających w Rzeczypospolitej Polskiej z ochrony czasowej, k) ubiegających się w Rzeczypospolitej Polskiej o udzielenie ochrony międzynarodowej i małżonków, w imieniu których występują z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, którzy posiadają zaświadczenie wydane na podstawie art. 35 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2012 r. poz. 680, z 2013 r. poz. 1650, z 2014 r. poz. 1004 oraz z 2015 r. poz. 1607), l) którym udzielono ochrony uzupełniającej w Rzeczypospolitej Polskiej; 3) cudzoziemców - członków rodzin cudzoziemców, o których mowa w pkt 2 lit. a-c. Należy mieć również na uwadze art. 33 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym powiatowe urzędy pracy rejestrują bezrobotnych i poszukujących pracy oraz prowadzą rejestr tych osób, a także art. 33 ust. 4 i ust. 4a tej ustawy, które przewidują okoliczności, w których starosta pozbawia bezrobotnego statusu bezrobotnego lub pozbawia osobę zarejestrowaną statusu poszukującego pracy.

Mając na uwadze treść powyższych przepisów należy stwierdzić, że nie ma możliwości określenia definicji zwrotu "osoba bezrobotna aktywnie poszukująca pracy" na podstawie przepisów ustawy o promocji

zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w szczególności art. 2 ust. 1 pkt 2 i pkt 22. Ponadto definicji tego zwrotu nie wprowadziła również Rada Miejska Wałbrzycha w kwestionowanej uchwale.

Zdaniem Organu Nadzoru wyżej wskazana regulacja uchwały stanowi przekroczenie upoważnienia z art. 50a ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym w związku z art. 2 Konstytucji RP. Sposób określenia osób uprawnionych do otrzymania "biletu za zero złotych", za pomocą zwrotu "bezrobotni aktywnie poszukujący pracy", 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 Wałbrzych powinien być jednoznacznie określony w uchwale przez Radę Miejską, stanowiącej akt prawa miejscowego.

Wskazać należy, że z zasady 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. w sprawie o sygnaturze akt K 24/00 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 oczekiwania 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.

Dodatkowo Organ Nadzoru wskazuje na treść § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy (Dz. U. z 2012 r. poz. 1299), zgodnie z którym *w celu dokonania rejestracji osoba ubiegająca się o zarejestrowanie jako poszukujący pracy: 1) zgłasza się do wybranego albo wybranych powiatowych urzędów pracy albo 2) wypełnia wniosek o dokonanie rejestracji za pośrednictwem formularza elektronicznego, dostępnego na stronie internetowej ministra właściwego do spraw pracy, w Biuletynie Informacji Publicznej ministra właściwego do spraw pracy lub za pośrednictwem elektronicznej platformy usług administracji publicznej*. Powyższe oznacza, że osoba zamieszkała na terenie Gminy Wałbrzych, może dokonać rejestracji jako poszukująca pracy w wybranym powiatowym urzędzie pracy - innym niż Powiatowy Urząd Pracy w Wałbrzychu. Postanowienie Rady Miejskiej Wałbrzycha w uchwale, że "bilet za zero złotych jednorazowy" przysługuje wyłącznie osobom bezrobotnym aktywnie poszukującym pracy, zarejestrowanym w Powiatowym Urzędzie Pracy w Wałbrzychu, jest nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa.

W związku z powyższym, zdaniem Organu Nadzoru nie można w kontekście przyznawania uprawnienia do korzystania ze zniżki w wysokości 100% odmiennie traktować poszukujących pracy, którzy ubiegając się o rejestrację, zgłosili się do Powiatowego Urzędu Pracy w Wałbrzychu bądź zgłosili się do innego wybranego powiatowego urzędu pracy. Wprowadzenie tego typu rozwiązania przez Radę Miejską Wałbrzycha w kwestionowanym fragmencie uchwały jest sprzeczne z przepisem art. 32 Konstytucji RP, zgodnie z którym "wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny". Według orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjna zasada równości wobec prawa "polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących" (m.in. orzeczenie K 3/89, OTK 1989, cz. I, poz. 5; orzeczenie K 17/95, OTK 1995, nr 3, poz. 18, s. 177; wyrok K 7/98 OTK ZU 1998, nr 6, poz. 96, s. 505; wyrok K 10/00, OTK ZU 2000, nr 8, poz. 298; wyrok SK 10/02, OTK-A 2003, nr 5, poz. 41).

Brak jednoznacznego określenia grupy podmiotów uprawnionych do „biletu za zero złotych” w kontekście postanowienia dotyczącego dystrybucji takich biletów oraz wyjaśnień Przewodniczącej Rady Miejskiej, zgodnie z którymi „wprowadzenie tego zapisu ma na celu zapewnienie przyznawania prawa do przejazdów za zero złotych osobom faktycznie poszukującym pracy, a nie stawiającym się do Urzędu Pracy wyłącznie celem

zarejestrowania się jako osoba bezrobotna. Wiedzę w tym zakresie posiadają pracownicy Powiatowego Urzędu Pracy” podważa samą istotę „biletu za zero złotych” jako określenia wysokości opłaty za usługę przewozową.

Zgodnie z art. 774 Kodeksu cywilnego, 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 o publicznym transporcie zbiorowym, 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 Prawo przewozowe, 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).

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 (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 zgodnie z regulacją kwestionowanej uchwały ocena posiadania uprawnienia do skorzystania z powyższego uprawnienia ma być dokonywana przez powiatowe służby pracy (pracowników Powiatowego Urzędu Pracy w Wałbrzychu). A to z kolei oznacza, że mamy do czynienia z niesformalizowanym, jednostronnym, władczym, rozstrzygnięciem po stronie funkcjonariuszy jednostki samorządu terytorialnego w przedmiocie posiadanego prawa do skorzystania z usługi przewozowej ze zniżką 100 %. Taka natomiast konstrukcja legislacyjna oznacza, że mocą kwestionowanej uchwały wprowadzono nieznaną ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy administracyjną formę wsparcia osobom poszukującym pracy przyznawaną w drodze rozstrzygnięcia administracyjnego, czyli de facto decyzji administracyjnej (por. uchwała NSA z dnia 24 maja 2012 r., II GPS 1/12, LEX nr 1163154). W tym też ujęciu kontrola dokumentów uprawniających do ulgowego przejazdu następuje nie w trybie art. 33a Prawa przewozowego, lecz poprzez badanie przez pracowników urzędu pracy statusu osoby bezrobotnej jako „aktywnie poszukującym pracy”.

Wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej wskazują również, że lokalnemu prawodawcy utożsamili się pojęcia podmiotu dystrybuującego bilety ulgowe z podmiotem uprawnionym, w rozumieniu cytowanego art. 33a ust. 3 i 4 Prawa Przewozowego do kontroli dokumentów przewozu osób.

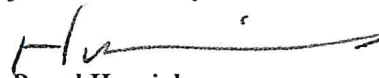
Tym samym w powyższym zakresie zapis § 1 kwestionowanej uchwały narusza także art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 50a ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, art. 33a ust. 1 oraz art. 34a ust. 2 Prawa przewozowego.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

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

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



Paweł Hreniak