

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 kwietnia 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim  
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Grażyna Staniszevska
Sędziowie	Sędzia WSA Joanna Brzezińska (spr.) Sędzia WSA Michał Ruszyński
Protokolant	st. sekr. sąd. Agata Przybyła

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 kwietnia 2011 r.  
sprawy ze skargi Rady Miasta Zielona Góra  
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego  
z dnia 1 lutego 2011 r., nr NK.I.4131.472011.IWitt  
stwierdzające nieważność uchwały Rady Miasta Zielona Góra z dnia 21 grudnia 2010r.  
w przedmiocie ustalenia cen i opłat, zwolnień oraz ulg w cenach za usługi przewozowe  
w zakresie lokalnego transportu zbiorowego

oddala skargę.



na oryginale właściwe podpis  
**Za zgodność z oryginałem**

dnia 28.04.2011 podpis

## UZASADNIENIE

W dniu 21 grudnia 2010 r. Rada Miasta Zielona Góra podjęła uchwałę nr III/17/10 w sprawie ustalenia cen i opłat, zwolnień oraz ulg w cenach za usługi przewozowe w zakresie lokalnego transportu zbiorowego świadczone przez Miejski Zakład Komunikacji w Zielonej Górze.

Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 1 lutego 2011 r. nr NK.I.4131.472011.IWit Wojewoda Lubuski, na podstawie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stwierdził nieważność powyższej uchwały.

W uzasadnieniu organ nadzoru podniósł, że Rada Miasta Zielona Góra podjęła przedmiotową uchwałę z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 z późn.zm.) oraz art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1884 r. Prawo przewozowe.

Wojewoda wskazał, iż powyższa uchwała jest aktem stanowiącym normy o charakterze generalnym, jej potencjalnymi adresatami są osoby korzystające z przewozów lokalnych transportem zbiorowym świadczonym przez Miejskie Zakłady Komunikacji w Zielonej Górze. W jego ocenie akt ten znacznie wpływa na sytuację materialną, bytową tych osób, wśród których znajdują się pracownicy, ich rodziny oraz emeryci, zatem uchwała dotyczy spraw objętych zadaniami związków zawodowych. W tej sytuacji projekt przedmiotowej uchwały powinien zostać przedłożony do zaopiniowania odpowiednim władzom statutowym związku zawodowego, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z przepisu art. 19 ustawy o związkach zawodowych. Zgodnie z przepisem art. 19 ust. 1 ww. ustawy organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Stosownie do treści ust. 2 art. 19 organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założeniami albo projektami 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, co wymaga jednak szczególnego uzasadnienia. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia.

W toku postępowania nadzorczego Wojewoda Lubuski na podstawie wyjaśnienia zastępcy Przewodniczącego Rady Miasta Zielona Góra ustalił, iż 20 grudnia 2010 r. projekt przedmiotowej uchwały został przesłany do konsultacji Zarządowi Regionu NSZZ „Solidarność” w Zielonej Górze oraz Radzie OPZZ Województwa Lubuskiego w Zielonej Górze, które potwierdziły odbiór projektu uchwały w dniu 21 grudnia 2010 r. Do godziny 15 dnia 20 stycznia 2011 r. do Urzędu Miasta nie wpłynęła żadna opinia w przedmiotowej sprawie. Nadto organ stwierdził, iż projekt kwestionowanej uchwały nie został przedstawiony do zaopiniowania Forum Związków Zawodowych, ogólnopolskiej centrali związkowej spełniającej wymóg reprezentatywności w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. Wobec powyższego organ nadzoru stwierdził, iż Rada Miasta Zielona Góra, wbrew powyższym przepisom, nie zagwarantowała rzeczywistego udziału związków zawodowych w procesie legislacyjnym, co skutkowało stwierdzeniem nieważności uchwały z dnia 21 grudnia 2010 r. w całości.

Nadto Wojewoda podniósł, iż w § 15 uchwały Rada Miasta Zielona Góra wprowadziła opłaty dodatkowe za przejazd lub przewóz bagażu bez ważnego biletu za spowodowanie zatrzymania lub zmianę trasy przejazdu bez uzasadnionej przyczyny oraz za zabieranie ze sobą do pojazdu rzeczy wyłączonych z przewozu albo dopuszczonych do przewozu na warunkach szczególnych. Podstawę do przyjęcia powyższych regulacji stanowi art. 34a ust. 2 ustawy Prawo przewozowe, jednakże przepis ten upoważnia radę jedynie do ustalenia sposobu ustalenia wysokości opłat dodatkowych w sytuacji zaistnienia przesłanek uregulowanych w tym przepisie, a nie do określenia ich wysokości. Tym samym ustalenie przez Radę Miasta Zielona Góra konkretnej wysokości opłat dodatkowych wykracza poza kompetencje przyznane organowi stanowiącemu gminy.

Dodatkowo organ nadzoru wskazał na niewłaściwe sformułowanie § 2 uchwały z którego wynika, iż Rada Miasta Zielona Góra stanowi przepisy prawa miejscowego obowiązujące również na terenie innych gmin województwa lubuskiego, wbrew zapisowi art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W skardze na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze Rada Miasta Zielona Góra, reprezentowana przez radcę prawnego Miłosza Woznińskiego, wniosła o jego uchylenie, zarzucając:

- 1) naruszenie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych poprzez nieuprawnione przyjęcie, iż:

- przed podjęciem uchwały w przedmiocie ustalenia cen za usługi przewozowe Rada Miasta zobowiązana była wystąpić do wszystkich reprezentatywnych organizacji związkowych z wnioskiem o zaopiniowanie projektu uchwały,
- podjęcie uchwały przed upływem terminu na wyrażenie opinii przez reprezentatywne organizacje związkowe skutkuje sprzecznością z prawem, o której mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym,

2) naruszenie art. 91 w związku z art. 40 ust. 1 i art. 74 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej i art. 4 ust. 7a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym poprzez nieuprawnione przyjęcie, iż Rada Miasta Zielona Góra nie była uprawniona do ustalenia cen opłat za usługi przewozowe obowiązujących na terenie gmin, których zadania w zakresie lokalnego transportu zbiorowego zostały przejęte przez Miasto Zielona Góra na podstawie porozumień międzygminnych.

W uzasadnieniu skargi podkreślono, iż sprzeczność z prawem stanowiąca przesłankę czynności nadzorczej określonej w przepisie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest pojęciem nieostrym, z tego względu powołanie się na nią przy orzekaniu w trybie nadzoru wymaga wykazania, że sprzeczność z prawem jest oczywista i bezpośrednia. Zasadność uznania aktu organu gminy za sprzeczny z prawem musi być wykazana w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego w sposób niebudzący wątpliwości poprzez wyjaśnienie, w czym to naruszenie się wyraża i na czym polega oraz wyjaśnienie sensu przepisów, które w ocenie organu nadzoru zostały naruszone. Zdaniem strony skarżącej zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze nie spełnia wskazanych wymogów. Wywodząc bowiem obowiązek zaopiniowania projektu uchwały przez związki zawodowe z faktu pozostawania jej przedmiotu w zakresie zadań związków zawodowych Wojewoda nie wymienia tych zadań, ani nie wskazuje źródeł ich uregulowania. W sposób hasłowy odwołuje się do sytuacji materialnej, bytowej osób korzystających z przewozów lokalnym transportem zbiorowym, wśród których znajdują się pracownicy, ich rodziny, emeryci. W ocenie Rady Miasta Zielona Góra wywodzenie konkretnych obowiązków z tak ogólnie i nieostro sformułowanych podstaw kłóci się z z jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawa - zasadą pewności prawa. Brak jednoznacznego określenia przez ustawodawcę obowiązku uniemożliwia uznanie, iż niezastosowanie się do jego treści ma charakter oczywisty i bezpośredni. Strona skarżąca dla wykazania niejednoznaczności obowiązku opiniowania projektów aktów prawnych powołała się również na stanowisko uprzednio podejmowanych przez Radę uchwał w sprawie ustalającej cen za usługi przewozowe.

Ponadto Rada Miasta podniosła, iż wbrew stanowisku Wojewody była uprawniona do ustalania cen za usługi przewozowe na terenie wskazanych w treści przedmiotowej uchwały gmin sąsiednich, na podstawie porozumień w sprawie wykonywania zadań publicznych zawartych zgodnie z obowiązującymi przepisami

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Lubuski wniósł o jej oddalenie i podtrzymał stanowisko wyrażone w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

W myśl przepisu art. 1 ust. 1 w zw. z art. 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269), sądy te sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę zgodności z prawem działalności administracji publicznej. W zakresie badania legalności aktu nadzoru nad działalnością jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 148 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z późn.zm.), zwanej dalej w skrócie „P.p.s.a.”, Sąd administracyjny władny jest uchylić akt nadzoru. Podstawę uchylenia wadliwego aktu nadzoru może stanowić naruszenie przez organ nadzoru przepisu prawa zarówno o charakterze materialnoprawnym, jak i procesowym (*vide Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz. pod redakcją Tadeusza Wosia, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, str. 466*).

W zakresie tak określonej kognicji Sąd zważył, że skarga jest niezasadna, bowiem zaskarżony akt nadzoru odpowiada prawu.

Zgodnie z przepisem art. 163 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483), samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych, przy czym samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, wyposażonych w osobowość prawną, podlega ochronie sądowej (art. 165 Konstytucji RP).

Działalność samorządu terytorialnego została poddana nadzorowi organów państwa, jednakże jedynie z punktu widzenia legalności (art. 171 ust. 1 Konstytucji RP). Szczegółowy tryb i formy nadzoru określone zostały nie w Konstytucji, lecz w ustawach tzw. „samorządowych”, w tym w rozdziale 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn.zm.).

Uregulowanie takie zgodne jest także z normą art. 8 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr

Nr 124, poz. 607), zgodnie z którą wszelka kontrola administracyjna działalności społeczności lokalnych powinna w zasadzie mieć na celu jedynie zapewnienie przestrzegania prawa i zasad konstytucyjnych. W ust. 3 wskazano ponadto, że kontrola ta powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić.

Jedną z form nadzoru wykonywanego przez wojewodę wobec działalności gminnej jest badanie zgodności z prawem aktów prawnych organów gminy. Na mocy art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O ich nieważności orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Istotne znaczenie dla określenia zakresu kompetencji nadzorczych ma fakt, że organ nadzoru może orzec o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części, jedynie gdy stwierdzi istotne naruszenie prawa. W przypadku bowiem naruszenia o charakterze nieistotnym organ nadzoru winien ograniczyć się do wskazania, iż dany akt organu jednostki samorządu terytorialnego wydano z naruszeniem prawa (art. 93 ust. 4 ww. ustawy). W orzecznictwie sądowym i doktrynie przyjmuje się, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii „istotnych”, rażących naruszeń prawa, za które uznaje się uchybienia 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 procedurę 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, str. 101-102).

Każdorazowo rozstrzygnięcie nadzorcze, stanowiące formę konstytucyjnie umocowanej ingerencji w samodzielność jednostki samorządu terytorialnego, powinno zawierać szczegółowe uzasadnienie faktyczne i prawne umożliwiające zapoznanie się z motywami czynności nadzorczej zarówno nadzorowanej gminie, jak i sądowi administracyjnemu, którego kontroli takie rozstrzygnięcia poddano. Oznacza to, że organ nadzoru dokonując ustalenia zgodności z prawem zaskarżonej uchwały lub zarządzenia organu gminy obowiązany jest w dostateczny sposób wywieść z przepisów prawa określony rodzaj naruszenia prawa, wskazując na czym to naruszenie polega i w czym się wyraża. Ten wywód w zakresie naruszenia przepisu prawa jest obligatoryjnym elementem rozstrzygnięcia nadzorczego. Jak słusznie wskazała strona skarżąca pogląd taki, który podziela w całości Sąd w składzie orzekającym w niniejszej

sprawie, został ugruntowany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (*vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu z 28 października 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 1500/03, Dz.Urz.Opols 2004/21/648*).

W niniejszej sprawie przedmiot kontroli sądowoadministracyjnej stanowiło rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 1 lutego 2011 r. stwierdzające nieważność uchwały Rady Miasta Zielona Góra nr III/17/10 z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie ustalenia cen i opłat, zwolnień oraz ulg w cenach za usługi przewozowe w zakresie lokalnego transportu zbiorowego świadczone przez Miejski Zakład Komunikacji w Zielonej Górze. Podejmując przedmiotową uchwałę Rada przywołała w jej podstawie prawnej przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 z późn.zm.) oraz art. 33a ust. 3 i art. 34 a ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 z późn.zm.). Mocą uchwały Rada Miasta Zielona Góra ustaliła strefy biletowe, ceny biletów za usługi przewozowe lokalnym transportem zbiorowym świadczone przez MZK (rozdział 2), uprawnienia do bezpłatnych i ulgowych przejazdów (rozdział 3) oraz wysokość opłat dodatkowych (rozdział 4).

Zasadniczy przedmiot sporu w niniejszej sprawie wymaga odpowiedzi na pytanie czy przedmiotowa uchwała stanowi akt prawny w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych, którego projekt podlegać winien opiniowaniu organizacji związkowych, reprezentatywnych w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. Nr 100, poz. 1080), w trybie określonym w przepisie art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 z późn.zm.), dalej przywoływanej w skrócie jako: „u.z.z.”. W przypadku pozytywnej odpowiedzi na to pytanie, w dalszej kolejności rozważyć należało czy w rozpatrywanej sprawie, w trakcie procedury legislacyjnej, ustawowy tryb został przez Radę Miasta Zielona Góra dochowany.

Zgodnie z przepisem art. 1 ust. 1 u.z.z., związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. W myśl przepisu art. 2 ust. 1 u.z.z. prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych mają pracownicy bez względu na podstawę stosunku pracy, członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej, jeżeli nie są pracownikami. Przejście na emeryturę lub rentę nie pozbawia osób, o których mowa w ust. 1 i 2, prawa

przynależności i wstępowania do związków zawodowych. Powyższe prawo przysługuje również osobom bezrobotnym. (art. 2 ust. 3 i 4 ww. u.z.z.). Zgodnie z normą art. 4 ww. ustawy, reprezentują one pracowników i inne osoby, o których mowa w art. 2, a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych. Na tle postanowień powyższych przepisów nie budzi wątpliwości, iż głównym celem i zadaniem związków zawodowych jest obrona interesów ludzi pracy w szerokim rozumieniu tego pojęcia. W warunkach gospodarki rynkowej chodzi tu zatem o ochronę zarówno w sferze ekonomiczno-socjalnej, jak i dóbr niemajątkowych, w tym wolności politycznych. W doktrynie podnosi się, iż zakres przedmiotowy interesów obejmuje wszelkie sprawy dotyczące warunków pracy i płacy oraz statusu socjalno-bytowych, wpływające na funkcjonowanie stosunków przemysłowych (np. czynników ekonomiczno-finansowych). W praktyce obrona interesów pracowniczych nader często polega na przeciwstawieniu się działaniom w stosunkach pracy, które w płaszczyźnie normatywnej, ekonomiczno-socjalnej, funkcjonalnej bądź organizacyjno-technicznej pogarszają sytuację kolektywu pracowniczego (K.W.Baran. Komentarz do art. 19 ustawy o związkach zawodowych [w:] Zbiorowe prawo pracy. Komentarz, Oficyna 2010, wyd. II).

Jednym z uprawnień związków zawodowych, służących realizacji powyższych zadań w aspekcie reprezentacji i ochrony interesów zbiorowych, jest uregulowane w przepisie 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.

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. 2<sup>1</sup> u.z.z.).

W myśl przepisu 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 przepisem 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.

Ponadto podkreślić należy, iż po myśli przepisu art. 1 ust. 3 u.z.z. organy państwowe, samorządu terytorialnego i pracodawcy obowiązani są traktować jednakowo wszystkie związki zawodowe, w konsekwencji oznacza to także jednakowe traktowanie wszystkich reprezentatywnych organizacji związkowych w zakresie umożliwienia im realizacji powyżej wskazanego prawa do opiniowania projektów aktów prawnych.

W świetle powyższych regulacji ustawowych, w ocenie Sądu, należy podzielić stanowisko Wojewody Lubuskiego, wyrażone w uzasadnieniu zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego, zgodnie z którym uchwała Rady Miasta Zielona Góra z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie ustalenia cen i opłat, zwolnień oraz ulg w cenach za usługi przewozowe w zakresie lokalnego transportu zbiorowego świadczone przez Miejski Zakład Komunikacji w Zielonej Górze stanowi akt prawny objęty zadaniem związków zawodowych, zatem przed jej uchwaleniem przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, jej projekt podlegać winien opiniowaniu właściwych organów statutowych organizacji związkowych, w trybie przepisu art. 19 ustawy o związkach zawodowych. Zważyć bowiem należy, iż analiza powołanej podstawy prawnej oraz treści przedmiotowej uchwały jednoznacznie wskazuje, iż przedmiot jej dotyczy w istocie zagadnień bezpośrednio wpływających na sytuację socjalno-bytową pracowników i osób podlegających ochronie i reprezentacji organizacji związkowych. Uchwała ustanawia ceny biletów za usługi przewozowe lokalnym transportem zbiorowym, kształtuje ulgi i zwolnienia z odpłatności oraz opłaty dodatkowe związane

z korzystaniem z usług podmiotu świadczącego usługi z zakresu użyteczności publicznej- Miejskiego Zakładu Komunikacji. Bez wątpienia koszty związane z uiszczaniem opłat za bilety komunikacji publicznej w celu w szczególności codziennego przemieszczania się pomiędzy miejscem zamieszkania a miejscem pracy, nauki itp. stanowią istotną część kosztów bytowych pracowników i członków ich rodzin. W konsekwencji stwierdzić należy, czego w istocie nie kwestionuje strona skarżąca, iż przedmiotowe zagadnienia bezpośrednio dotyczą interesów materialnych pracowników i innych osób, o których mowa w art. 2 u.z.z., zatem objęte są zadaniami i zakresem reprezentacji związków zawodowych w rozumieniu art. 4 u.z.z. Z analizy protokołu z sesji Rady Miasta Zielona Góra, a także uzasadnienia do uchwały wynika jednoznacznie, iż opłaty zostały podwyższone w stosunku do obowiązujących uprzednio.

W dalszej kolejności wobec treści zarzutów skargi należało zatem ocenić, czy projekt przedmiotowej uchwały został poddany procedurze opiniowania w trybie określonym w cytowanych wyżej przepisach powszechnie obowiązujących. W ocenie Sądu podkreślenia wymaga, iż 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. W ust. 2 art. 19 ustawodawca nader precyzyjnie określił nawet minimalny termin przedstawienia opinii – nie krótszy niż 30 dni ( z wyjątkiem wskazanym w zdaniu 2), jak również sposób liczenia tego terminu. Nie zasługuje zatem na aprobatę jakakolwiek wykładnia powyższych przepisów zmierzająca do ograniczenia powyższego prawa opiniowania przyznanego mocą ustawy związkom zawodowym, czy to w zakresie przedmiotowym, czy też czasowym.

W uzasadnieniu zaskarżonego aktu nadzoru Wojewoda szczegółowo wskazał dokonane w postępowaniu wyjaśniającym ustalenia, które nie zostały zakwestionowane przez strona skarżącą. W uzasadnieniu skargi ograniczono się jedynie do polemiki z uzasadnieniem aktu nadzoru. Z akt administracyjnych sprawy (pismo Prezydenta Miasta Zielona Góra z dnia 20 stycznia 2011 r. nr GK-I.0006.2.2011.WW), jak również z treści pisma procesowego Rady Miasta Zielona Góra i dołączonych dokumentów wynika jednoznacznie, iż projekt przedmiotowego aktu prawnego uchwalonego na sesji w dniu 21 grudnia 2010 r. został przesłany do Zarządu Regionu NSZZ „Solidarność” w Zielonej Górze oraz Rady OPZZ Województwa Lubuskiego w Zielonej Górze w dniu 20

grudnia 2010 r., a jego doręczenie nastąpiło w dniu 21 grudnia 2010 r. (zwrotne potwierdzenie odbioru k. 77 i 79 akt sądowych). Podkreślić przyjdzie, iż w treści pism Zastępcy Prezydenta Miasta Zielona Góra z dnia 20 grudnia 2010 r. przedkładających do zaopiniowania projekt przedmiotowej uchwały wskazał on, iż opinii w sprawie przedstawionego projektu uchwały oczekuje w ustawowym terminie tj. 30 dni od daty otrzymania pisma. Powyższe oznacza, iż jak zasadnie podnosi to Wojewoda, organy Miasta Zielona Góra świadomie przeprowadziły procedurę uchwałodawczą w zakresie kwestionowanej uchwały z naruszeniem przepisu art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych.

Wyczerpanie 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. Podkreślić należy, iż samo przedstawienie opinii nie wyczerpuje procedury uregulowanej w art. 19 u.z.z. W przypadku przedstawienia opinii właściwy organ winien się z nią zapoznać i w razie odrzucenia stanowiska związku w całości lub w części poinformować o tym związek na piśmie wraz ze stosownym uzasadnieniem. W razie rozbieżności stanowisk w dalszej kolejności związek może przedstawić swoją opinię na posiedzeniu właściwej komisji lub organu kierującego do niego projekt aktu prawnego. Oznacza to, iż 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.

Z pewnością warunku takiego nie spełnia doręczenie projektu aktu prawnego władzom statutowym związku zawodowego w dniu, na który zwołano sesję Rady Miasta, w której porządku obrad znalazła się sporna uchwała i w którym ją podjęto.

Niezależnie od powyższego w ocenie Sądu zasadne jest również stanowisko Wojewody Lubuskiego w tym zakresie w jakim wskazuje, iż pominięcie w trybie opiniowania jednej lub kilku organizacji związkowych stanowi również istotne naruszenie prawa tj. przepisu art. 19 w związku z art. 1 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych. Brak jest podstaw aby organ samorządu terytorialnego wybiórczo i nierówno traktował organizacje związkowe spełniające kryterium reprezentatywności, w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego.

Z tych powodów stwierdzić przyjdzie, iż analiza akt przedmiotowej sprawy jednoznacznie prowadzi do stwierdzenia, iż uchwała Rady Miasta Zielona Góra z dnia

21 grudnia 2010 r. została podjęta z istotnym naruszeniem prawa tj. przepisu art. 19 ust. 2 i nast. ustawy o związkach zawodowych, co jak zasadnie wywiódł Wojewoda Lubuski, stanowiło podstawę do stwierdzenia nieważności tej uchwały w całości, w trybie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Zasadnie również Wojewoda Lubuski w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego z dnia 1 lutego 2011 r. wskazał, iż przedmiotowa uchwała w części tj. § 15, w którym określono wysokość opłat dodatkowych została podjęta z istotnym naruszeniem przepisu art. 34a ust. 2 ustawy Prawo przewozowe, w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały w związku z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Analiza treści uchwały, w szczególności jej podstawy prawnej oraz poszczególnych regulacji, sposobu określenia daty wejścia uchwały w życie wskazuje, iż wolą Rady było podjęcie przedmiotowej uchwały w oparciu o upoważnienie ustawowe jako aktu prawnego o charakterze aktu prawa miejscowego, czyli norm powszechnie obowiązujących. W tym miejscu wskazać należy, iż do aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy gminy zalicza się akty wydawane w warunkach określonych w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a zatem powszechnie obowiązujące akty wydawane na podstawie wyraźnych i szczegółowych upoważnień ustawowych. Realizacja ustawowego upoważnienia do wydawania aktów prawa miejscowego powinna mieć charakter ścisły, precyzyjnie odnosić się do zakresu ustawowego umocowania.

Ustawodawca w powyższej delegacji zawartej w art. 34a ust. 2 w zw. z ust. 1 upoważnił radę gminy 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 związanych ze zwrotem lub umorzeniem opłaty dodatkowej.

Oznacza to, iż niedopuszczalne było w oparciu o tą podstawę prawną konstruowanie przepisów lokalnych w taki sposób, aby określały one nie sposób ustalania wysokości

wskazanych wyżej opłat, z uwzględnieniem wskazanych kryteriów, ale ich konkretnej wysokości (tym bardziej określonej w stałej kwocie).

Nie jest również zasadny zarzut skargi naruszenia art. 91 ust. 1 w zw. z art. 40 ust. 1 i art. 74 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 z późn. zm.) i art. 4 ust. 7a ustawy z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 z późn.zm.) poprzez nieuprawnione przyjęcie, iż Rada Miasta Zielona Góra nie była uprawniona do ustalenia cen opłat za usługi przewozowe obowiązujących na terenie gmin, których zadania w zakresie lokalnego transportu zbiorowego zostały przyjęte przez Miasto Zielona Góra na podstawie porozumień międzygminnych.

Analiza treści uzasadnienia rozstrzygnięcia nadzorczego wskazuje, iż Wojewoda nie zarzucił przedmiotowej uchwale wydania jej z naruszeniem przepisów art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym poprzez objęcie jej zakresem także innych gmin w województwie, a jedynie wskazał niewłaściwe sformułowanie § 2 uchwały w kontekście brzmienia ww. normy prawnej. W ocenie Sądu powyższe zastrzeżenie organu nadzoru było zasadne, bowiem uchwała, która została podjęta między innymi na podstawie zawartych porozumień międzygminnych dotyczących prawa wykonywania określonych zadań publicznych, w swej treści winna wskazać to źródło umocowania dla stanowienia przez organ danej jednostki samorządowej norm prawnych obowiązujących także na terenie innych jednostek samorządowych.

W rozpoznawanej sprawie przedmiot sądowej kontroli pod względem legalności, wyznaczony poprzez skargę uprawnionego podmiotu, stanowiło rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, stwierdzające nieważność uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z przepisami art. 148 oraz art. 152 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Sąd po rozpoznaniu skargi jednostki samorządu terytorialnego na akt nadzoru uwzględniając ją uchyla ten akt bądź w razie nieuwzględnienia skargi skargę oddala. Sąd zważył, iż uzasadnienie zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego aczkolwiek lakoniczne, wbrew wywodom skargi, zawiera niezbędne elementy i wyjaśnienie podstawy prawnej rozstrzygnięcia w stopniu pozwalającym na jego ocenę jako aktu organu nadzoru zgodnego z prawem. Wbrew oczekiwaniu strony skarżącej rolą aktu nadzorczego nie jest wyjaśnienie wszelkich wątpliwości lecz wyeliminowanie z obrotu prawnego takich aktów organów jednostki samorządu terytorialnego, które w istotny sposób obiektywnie naruszają obowiązujący porządek prawny.

Wobec tego już tylko na marginesie powyższych wywodów należy wskazać, iż poza istotnymi naruszeniami prawa wskazanymi w uzasadnieniu zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego, a skutkującymi stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały Rady Miasta Zielona Góra, jej konstrukcja i treść nie daje dostatecznych podstaw do uznania uchwały za powszechnie obowiązujący akt prawa miejscowego, wbrew wskazaniu w podstawie prawnej uchwały przepisu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Podkreślić przyjdzie, iż w stanie prawnym obowiązującym w dacie wydania przedmiotowej uchwały określenie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej cen i opłat za usługi komunalne świadczone przez Miejski Zakład Komunikacji (tylko jeden z przewoźników, którzy mogą działać w sferze usług przewozowych) jest aktem kierownictwa wewnętrznego organu gminy i nie posiada przymiotu aktu prawa miejscowego. W szczególności wskazuje na to wykładnia przepisu art. 4 ust. 2 powołanej ustawy. W myśl tego przepisu uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2 organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek. Gdyby zatem uprawnienie, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, realizowało się w trybie aktu prawa miejscowego, uprawnienie to nie mogłoby być skutecznie scedowane na organ wykonawczy danej jednostki. Zasadą jest bowiem brak możliwości subdelegacji dla wydania aktu normatywnego (art. 92 ust. 2 Konstytucji RP). Sąd podziela stanowisko w tym zakresie wyrażone w orzecznictwie sądów administracyjnych między innymi w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 stycznia 2010 r. sygn. akt II GSK 273/09. W dacie wydania spornej uchwały, na podstawie przepisu art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach (Dz.U Nr 97, poz. 1050), możliwe było wprawdzie ustalenie cen urzędowych za usługi przewozowe transportu zbiorowego obowiązujące na terenie gminy, ale dla wszystkich ewentualnych przewoźników (bez względu na formę organizacyjną i własności), a nie ustalenie taryfy dla konkretnego przewoźnika (MZK w Zielonej Górze). Powołany wyżej przepis przyznaje gminie (miastu) instrument dla regulowania nieprzekraczalnego poziomu cen obowiązującego wszystkich przewoźników działającym na wspomnianym komunalnym rynku. Natomiast z przekroczeniem kompetencji wynikającej z powołanego wyżej przepisu było ustalenie nieprzekraczalnego poziomu cen, ograniczającego konkurencję na rynku, jednakże w odniesieniu do niektórych tylko przewoźników działających na rynku transportu zbiorowego, a mianowicie względem przewoźnika lub przewoźników uczestniczących w przewozach komunikacji zbiorowej organizowanej przez MZK w Zielonej Górze.

Zatem także powyższy przepis, aczkolwiek nie przywołany w podstawie prawnej uchwały, nie mógł stanowić dla Rady Miasta Zielona Góra podstawy do ustanawiania opłat za przewozy pobierane przez komunalnego przewoźnika, a więc jednego lub kilku wybranych przewoźników funkcjonujących na relevantnym rynku usług komunikacji zbiorowej w mieście i na obszarze sąsiednich gmin. Skutek takiego ustalenia cen przez Radę Miasta jest równoważny, czy to z ustaleniem cen przez konkurentów, czy też z podziałem rynku według kryteriów podmiotowych lub przedmiotowych, co w obu przypadkach w istotnym stopniu ogranicza konkurencję na rynku. Wspomniane zachowania rynkowe są generalnie zakazane przez prawo. Można tutaj choćby wskazać na przepisy o ochronie konkurencji. I tak w myśl art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.) zakazane jest porozumienie między konkurentami polegające w szczególności na ustalaniu, bezpośrednio lub pośrednio, cen i innych warunków zakupu lub sprzedaży towarów. Natomiast w świetle art. 6 ust. 1 pkt 3 tej ustawy zakazane jest porozumienie o podziale rynków zbytu lub zakupu.

Z tych powodów, na podstawie art. 152 P.p.s.a, skarga podlegała oddaleniu.



na oryginale właściwe podpisy  
**Za zgodność z oryginałem**

03.06.2011

dnia ..... podpis .....