

**Wyrok z dnia 5 czerwca 1997 r.
III RN 23/97; III RN 24/97**

Art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. Nr 54, poz. 254 ze zm.) uchylił wymienione w art. 9 ust. 2 tej ustawy przepisy innych ustaw jedynie w takim zakresie, w jakim przepisy te normowały dotychczas sprawy uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, z wyłączeniem komunikacji miejskiej (art. 9 w związku z art. 1 tej ustawy).

Przewodniczący SSN: Janusz Łętowski, Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski, Andrzej Wasilewski (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 5 czerwca 1997 r. sprawy ze skargi Wojewody B. na uchwałę Rady Miejskiej w B. z dnia 22 czerwca 1995 r. [...] w przedmiocie zwolnień i ulg w opłatach za usługi przewozowe środkami miejskiej komunikacji zbiorowej na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] oraz Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Gdańsku z dnia 10 października 1996 r. [...]

1. u c h y l i ł zaskarżony wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie-Ośrodka Zamiejscowego w Gdańsku,

2. stwierdził niezgodność z prawem § 3 pkt 1 uchwały [...] Rady Miejskiej w B. z dnia 22 czerwca 1995 roku w sprawie zwolnień i ulg w opłatach za usługi przewozowe środkami komunikacji zbiorowej w granicach administracyjnych B.

U z a s a d n i e n i e

Rada Miejska w B. uchwałą [...] z dnia 22 czerwca 1995 r. w sprawie zwolnień i ulg w opłatach za usługi przewozowe środkami komunikacji zbiorowej w granicach administracyjnych B., wydaną na podstawie art. 18 ust. 3a ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o cenach (jednolity tekst: Dz. U. z 1988 r. Nr 27, poz. 195 ze zm.), wprowadziła między innymi w § 3 pkt 1 tej uchwały zasadę, w myśl której do korzystania z jednorazowych i miesięcznych biletów ulgowych uprawnieni są studenci dziennych szkół wyższych i słuchacze dziennych szkół policealnych w wieku do 25 lat oraz uczniowie dziennych szkół podstawowych i dziennych szkół ponadpodstawowych. Uchwałę tę w części dotyczącej § 3 pkt 1 zaskarżył do Naczelnego Sądu Administracyjnego Wojewoda B., który wniósł o stwierdzenie jej nieważności w takim zakresie w jakim narusza ona przepis art. 153 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385 ze zm.). W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w B. wniosła o jej oddalenie motywując, że wobec uchylenia art. 153 ustawy o szkolnictwie wyższym przepisem art. 9 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu

zbiorowego (Dz. U. Nr 54, poz. 254), jest ona jedynym organem legitymowanym do wprowadzania tego typu uprawnień w odniesieniu do przejazdów środkami transportu lokalnego.

Wyrokiem z dnia 10 października 1996 r. [...] Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku skargę oddalił. W uzasadnieniu orzeczenia Sąd stwierdził, że stanowienie cen urzędowych za usługi przewozowe w komunikacji miejskiej należy do wyłącznej kompetencji organów samorządu terytorialnego, a to na podstawie art. 18 ust. 3a ustawy o cenach, który został wprowadzony ustawą z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198 ze zm.). Zdaniem Sądu, kompetencja gmin do ustalania zakresu uprawnień studentów do ulgowych przejazdów środkami lokalnego transportu publicznego nie narusza postanowienia art. 153 ustawy o szkolnictwie wyższym, skoro przepis ten został uchylony przepisem art. 9 ust. 2 ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.

Rewizje nadzwyczajne od tego wyroku wnieśli Minister Sprawiedliwości i Rzecznik Praw Obywatelskich. Minister Sprawiedliwości w rewizji nadzwyczajnej zarzuca, że zaskarżony wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego rażąco narusza przepis art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) w związku z art. 1 ust. 2 i art. 9 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. Nr 54, poz. 254) oraz art. 153 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385 ze zm.) i na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym wnosi o uchylenie zaskarżonego wyroku i uwzględnienie skargi. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej Minister Sprawiedliwości podnosi w szczególności, że art. 9 ust. 2 pkt 12 ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego uchylił moc prawną art. 153 ustawy o szkolnictwie wyższym jedynie w tej części w jakiej przepis ten dotyczył korzystania przez studentów z ulg w opłatach za przejazdy kolejną. Podobnie Rzecznik Praw Obywatelskich zarzuca w rewizji nadzwyczajnej rażące naruszenie art. 153 ustawy o szkolnictwie wyższym, a ponadto art. 1 i art. 3 ust. 2 oraz art. 67 ust. 2 przepisów Konstytucji utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.). W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich podniesiono dodatkowo, iż wprowadzone przez zaskarżoną uchwałę Rady Miejskiej w B. zróżnicowanie sytuacji prawnej studentów, w wyniku przyznania ulg jedynie studentom studiów dziennych, nie tylko sprzeczne jest z postanowieniem obowiązującego w tym zakresie nadal art. 153 ustawy o szkolnictwie wyższym, ale także narusza wyrażoną w art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych zasadę równości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizje nadzwyczajne są uzasadnione. Gminom przysługuje prawo stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze gminy, czyli tzw. przepisów gminnych, na podstawie i w granicach wyraźnych upoważnień ustawowych (art. 40 ust.

1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, jednolity tekst: Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.). W szczególności także art. 18 ust. 3a ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o cenach (jednolity tekst: Dz. U. z 1988 r. Nr 27, poz. 195 ze zm.) stanowi, że: "Rada gminy ustala ceny urzędowe za usługi przewozowe lokalnego transportu zbiorowego (...)"@. W tym zakresie na gruncie obowiązującego porządku prawnego można mówić niewątpliwie o wyłącznej kompetencji gmin do ustalania cen za usługi przewozowe lokalnego transportu zbiorowego, ale naturalnie w granicach w jakich przepisy innych ustaw, zawierające uregulowania szczególne względem powołanego art. 18 ust. 3a ustawy o cenach, nie stanowią inaczej

Ponadto, na gruncie obowiązujących przepisów ustawowych, organom gminy przysługuje także upoważnienie do wydawania przepisów gminnych w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym). Na podstawie tego upoważnienia ustawowego, gminom przysługuje między innymi prawo ustalania ulg lub zwolnień z opłat z tytułu korzystania z usług przewozowych lokalnego (w tym miejskiego) transportu zbiorowego. Korzystając z przysługujących im w tym zakresie kompetencji, organy gmin obowiązane są podejmować działania z poszanowaniem konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego, w tym także konstytucyjnej zasady praworządności oraz zasady równości (art. 1, art. 3 i art. 67 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952 r. - jednolity tekst: Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm. w związku z art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym - Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.). Oznacza to między innymi, że przepisy gminne dotyczące ulg lub zwolnień z opłat za usługi przewozowe z tytułu lokalnego (miejskiego) transportu zbiorowego nie mogą być sprzeczne z powszechnie obowiązującymi w tym zakresie postanowieniami ustawowymi.

Aktualnie obowiązująca na gruncie prawa polskiego ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. Nr 54, poz. 254 ze zm.) reguluje wprawdzie w sposób generalny uprawnienia do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego i autobusowego (art. 1 ust. 1 tej ustawy), jednakże wedle wyraźnego zastrzeżenia ustawodawcy, przepisy tej ustawy nie mają zastosowania do komunikacji miejskiej (art. 1 ust. 2 tej ustawy). W konsekwencji, w przepisie art. 9 tej ustawy, zawierającym normę uchylającą moc prawną dotychczas obowiązujących w tym względzie przepisów ustawowych oraz postanowień układów zbiorowych, ustawodawca powtórnie wyraźnie stwierdza, że wymienione przepisy lub postanowienia tracą moc prawną jedynie w zakresie w jakim dotyczą spraw unormowanych w tej ustawie (art. 9 ust. 1 ustawy). W szczególności, użyty w art. 9 ust. 1 tej ustawy zwrot: "Tracą moc dotychczasowe przepisy (...)" w sprawach unormowanych w ustawie@ wskazuje, że derogacja wymienionych w art. 9 ust. 2 tej ustawy przepisów innych ustaw odnosi się do nich jedynie w zakresie w jakim przepisy te normowały dotychczas sprawy uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, z wyłączeniem komunikacji miejskiej (art. 9 w związku z art. 1 tej ustawy). Wynika stąd, że wymienione w art. 9 ust. 2 przepisy ustawowe nie utraciły mocy prawnej, a więc nadal obowiązują, w zakresie w jakim ich

postanowienia normują uprawnienia do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego komunikacji miejskiej (art. 9 w związku z art. 1 tej ustawy - *a contrario*). Jeżeli więc art. 9 ust. 2 pkt 12 ustawy stanowi, że traci moc prawną art. 153 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385) w sprawach unormowanych w tej ustawie, to biorąc pod uwagę dotychczasowe brzmienie art. 153 ustawy o szkolnictwie wyższym (?Studentom przysługuje prawo korzystania z 50 % ulgi w opłatach za przejazdy kolejną oraz za przejazdy środkami komunikacji miejskiej@), należy obecnie przyjąć, że przepis ten nadal obowiązuje w zakresie w jakim stanowi on ustawową podstawę dla korzystania przez wszystkich studentów (a nie tylko przez studentów studiów dziennych - *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*) z 50% ulg ?za przejazdy środkami komunikacji miejskiej@.

Odmienna interpretacja postanowień art. 9 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 1 ust. 2 ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, która zmierzałaby do wykazania, że norma derogująca art. 9 ust. 2 tej ustawy uchyliła w całości moc prawną wymienionych tam przepisów ustawowych, niezależnie od przedmiotowego zakresu obowiązywania tej ustawy, byłaby niezgodna z regułami wykładni językowej i systemowej tekstów prawnych. Ponadto, wywodzona z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego zasada ochrony praw nabytych oraz zaufania obywateli do państwa nakazuje przyjąć, że obywatele mogą być pozbawieni prawa przyznanego im wprost przez normę ustawową jedynie w sytuacji, gdy norma ta w całości zostanie uchylona inną normą ustawową. Natomiast wszelkie wątpliwości w tym względzie powinny być w takiej sytuacji tłumaczone zawsze na korzyść obywateli (*in dubio pro civitate*).

Zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w B., która *nota bene* jako podstawę jej wydania powołuje wyłącznie art. 18 ust. 3a ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o cenach, mimo że w swej treści nie tylko ustala ceny, ale także normuje uprawnienia do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów osób lokalnym (miejskim) transportem zbiorowym, w rażący sposób naruszyła obowiązujące przepisy prawa. Opiera się ona bowiem na mylnej interpretacji art. 9 ust. 2 pkt 12 ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego i przyjmuje, że na mocy tego przepisu definitywnie i w całości uchylone zostało postanowienie przepisu art. 153 ustawy o szkolnictwie wyższym.

Tym samym należy stwierdzić, że przepis § 3 pkt 1 uchwały [...] Rady Miejskiej w B. z dnia 22 czerwca 1995 r. w przedmiocie zwolnień i ulg w opłatach za usługi przewozowe środkami miejskiej komunikacji zbiorowej w granicach administracyjnych B. jest niezgodny z obowiązującym nadal przepisem art. 153 ustawy o szkolnictwie wyższym w zakresie, w jakim przepis ten stanowi ustawową podstawę dla korzystania przez wszystkich studentów (a nie tylko przez studentów studiów dziennych) z 50% ulg ?za przejazdy środkami komunikacji miejskiej@.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 43, poz. 189) w związku z art. 393¹⁵ KPC oraz art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.

U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) i art. 94 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym
orzekł jak w sentencji.

=====