



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 6 lutego 2012 r.

Poz. 503



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N4.4131.25.2012.MG

Wrocław, dnia 1 lutego 2012 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

w sprawie uchwały Rady Miejskiej Bielawy z dnia 28 grudnia 2011 roku nr XVII/174/11 w sprawie określenia wykazu przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Bielawa, oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późniejszymi zmianami) Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

stwierdza nieważność

§ 1 ust. 2, 5, 7, 8 i 10 załącznika nr 2 uchwały Rady Miejskiej Bielawy z dnia 28 grudnia 2011 roku nr XVII/174/11 w sprawie określenia wykazu przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Bielawa, oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków.

Uzasadnienie

W dniu 28 grudnia 2011 roku Rada Miejska Bielawy podjęła uchwałę nr XVII/174/11 w sprawie określenia wykazu przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Bielawa, oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 stycznia 2012 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że:

- § 1 ust. 2 załącznika nr 2 do uchwały narusza w sposób istotny art. 15 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie drogowym (Dz. U. z 2011 r., Nr 5, poz. 13),
- § 1 ust. 5 zdanie drugie załącznika nr 2 do uchwały narusza w sposób istotny art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie drogowym oraz art. 3531 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r., Nr 16, poz. 93 ze zmianami),
- § 1 ust. 7 i 8 załącznika nr 2 do uchwały narusza w sposób istotny art. 15 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 3 ustawy o publicznym transporcie drogowym,
- § 1 ust. 10 załącznika nr 2 do uchwały narusza w sposób istotny art. 15 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 6 ustawy o publicznym transporcie drogowym.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega m.in. na określeniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów (art. 15 ust. 1 pkt 6), a określenie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania, o których mowa w ust. 1 pkt 6, następuje w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego.

Jak wynika z przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, zarówno operator, jak i przewoźnik są podmiotami uprawnionymi do świadczenia usług w zakresie przewozu osób, jeśli spełniają warunki do podejmowania i wykonywania działalności w zakresie przewozu osób określone w przepisach ustaw wymienionych w art. 6 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Operator wykonuje przewozy o charakterze użyteczności publicznej na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, a w przypadku samorządowego zakładu budżetowego, na podstawie aktu wewnętrznego, określającego warunki wykonywania usług przewozowych (art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym), natomiast przewoźnik wykonuje przewozy „komercyjne” niebędące przewozami o charakterze użyteczności publicznej na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu (art. 4 ust. 1 pkt 11 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym).

W rozdziale 3 oddział 2 umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego ustawy o publicznym transporcie zbiorowym uregulowane zostały kwestie związane z zawieraniem przez operatora umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, natomiast w kolejnym oddziale 3 Potwierdzenie zgłoszenia przewozu ustawodawca unormował sprawy związane z dokonaniem zgłoszenia przez przewoźnika zamiaru wykonywania przewozu osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego a także wydawaniem oraz cofaniem takiego zgłoszenia.

W § 1 ust. 5 zdanie drugie załącznika nr 2 uchwały Rada wprowadziła postanowienia dotyczące terminu uiszczania opłat i podmiotu na rzecz którego ma to nastąpić.

Stosownie do wskazanej wyżej normy kompetencyjnej wynikającej z art. 15 ust. 2 właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego został upoważniony do określenia m. in. warunków i zasad korzystania z przystanków, których jest właścicielem lub zarządzającym. Określenie warunków w tym konkretnym przypadku oznacza wskazanie czynników, od których uzależnione jest korzystanie z przystanków (np. wymóg posiadania stosownej umowy). Z kolei określenie zasad oznacza wprowadzenie pewnego sposobu postępowania przez określone podmioty w danych okolicznościach. Przekładając tę regułę na omawiany przypadek wskazać należy, że wprowadzenie zasad to nic innego jak określenie adresatów norm i reguł postępowania w przypadku korzystania przez nich z udostępnionych przystanków. Zarówno warunki, jak i zasady korzystania, o których mowa w normie kompetencyjnej wyznaczają pewien obszar, w ramach którego Rada może je swobodnie kształtować. Nie oznacza to jednak dowolności. Rada ma obowiązek ściśle trzymać się ram wyznaczonych zarówno przez ustawę, jak i naturę materii, którą w ramach danego upoważnienia ustawowego reguluje. Tak wyznaczone granice powodują, że w ramach danego upoważnienia ustawowego nie można jako warunku i zasady potraktować regulacji wprowadzonej w § 1 ust. 5 załącznika zdanie drugie nr 2 do uchwały. Nie ulega wątpliwości, że kwestia określenia podmiotu pobierającego opłatę i terminu płatności należy do materii znacznie wykraczającej poza wskazany obszar upoważnienia ustawowego. Działanie takie stanowi naruszenie normy kompetencyjnej i jako takie nie może się ostać w obowiązującym porządku prawnym.

Oprócz samego naruszenia wskazanej wyżej normy kompetencyjnej kwestionowany przepis narusza również wynikającą z art. 3531 Kodeksu Cywilnego zasadę swobody umów. Regulacja wprowadzona do § 2 ust. 5 załącznika nr 2 do uchwały, określająca podmiot pobierający opłatę, a także sposób i termin jej płatności należy do materii, którą strony winny uregulować w łączących ich w przyszłości umowach cywilnoprawnych. Oznacza to, że kolejnym ograniczeniem zakresu normowania wskazanej materii w drodze uchwały, jest wpływająca z art. 3531 Kodeksu Cywilnego zasada swobody umów, która umożliwia stronom (przy zachowaniu określonych ograniczeń) swobodne kształtowanie treści umowy. Potwierdzeniem powyższego stanowiska Organu Nadzoru jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r.: „zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowana jest normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest bowiem upoważnienie zawarte w ustawie co przesądza o ich zależnej pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady gminy dla podjęcia aktu prawa miejscowego. (...) Narusza prawo nie tylko akt prawa miejscowego, który wykracza poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale również taki, który zawiera ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej” (II SA/Wr 745/06).

W § 1 ust. 2 załącznika nr 2 do uchwały Rada stwierdziła, że udostępnienie przewoźnikom przystanków komunikacyjnych następować będzie na pisemny wniosek przewoźnika, który powinien określać wskazane przez Radę dokumenty. Tymczasem art. 32 ustawy o publicznym transporcie drogowym kompleksowo reguluje materię w zakresie uzgadniania zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców. Jeżeli chodzi o sam wniosek kluczowe znaczenie ma ust. 2 rzeczonego przepisu, który określa istotne elementy jakie powinien zawierać wniosek o uzgodnienie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców. Do wniosku należy dołączyć w szczególności proponowany rozkład jazdy oraz schemat połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami komunikacyjnymi. Ustawa nie nakłada na przedsiębiorcę żadnych innych wymogów formalnych. Wszystkie dodatkowo złożone dokumenty należy traktować jako sub-

straty fakultatywne, o charakterze pomocniczym. Świadczy o tym użycie przez ustawę w treści przepisu sformułowania „w szczególności”. Oznacza to, że przedsiębiorca składając wniosek o uzgodnienie może dołączyć także inne dokumenty, które w jakikolwiek sposób przyspieszą procedurę uzgodnienia. Nie można tutaj mówić o obowiązku. Odnosząc powyższe do treści § 1 ust. 2 załącznika nr 2 do uchwały dochodzimy do wniosku, że Rada Miejska Bielawy znacznie rozszerzyła zakres obowiązkowej dokumentacji do wniosku. Tym samym Rada nie tylko wykroczyła poza ramy upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie drogowym, ale również dokonała istotnej modyfikacji art. 32 ust. 2 tejże ustawy.

W § 1 ust. 7 i 8 załącznika nr 2 do uchwały Rada określiła przesłanki odmowy zgody na korzystanie z przystanków komunikacyjnych (7) oraz skutki rozwiązania umowy z tych przyczyn. Należy w tym miejscu podkreślić, że w stosunku do podmiotów uprawnionych do świadczenia usług w zakresie przewozu osób, określanych przez ustawę o publicznym transporcie zbiorowym jako przewoźnik, przewidziane w § 1 ust. 7 i 8 załącznika nr 2 do uchwały przyczyny odmowy uzgodnienia i związane z nimi skutki stanowią naruszenie art. 32 ust. 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, zgodnie z którym: „Właściciel przystanku komunikacyjnego położonego w granicach administracyjnych miast lub dworca albo zarządzający tymi obiektami, uzgadnia zasady korzystania z tych obiektów w przypadku, gdy proponowany rozkład jazdy: 1) zawiera przystanki komunikacyjne lub dworce: a) o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 7, b) wskazane w uchwale, o której mowa w art. 15 ust. 2; 2) nie ograniczy przepustowości przystanków komunikacyjnych lub dworców; 3) nie spowoduje zagrożenia dla organizacji lub bezpieczeństwa ruchu.” Ustawodawca sam określił przypadki kiedy trzeba uzgodnić z przewoźnikiem zasady korzystania z przystanku komunikacyjnego położonego w granicach administracyjnych miast lub dworca. A contrario należy rozumieć, iż niewypełnienie przesłanek ustawowych skutkuje brakiem uzgodnienia.

Wobec powyższego, należy stwierdzić, że regulacja § 1 ust. 7 i 8 załącznika nr 2 do uchwały wykracza poza upoważnienie przyznane Radzie na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym i uzasadnia stwierdzenie nieważności tych zapisów. Wskazania wymaga, iż charakter zawartych w uchwale norm podjętych w oparciu o powyższą delegację ustawową, zobowiązuje Radę Miejską do formułowania ich jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizując przytoczoną delegację ustawową.

Rada Miejska w swej działalności uchwałodawczej związana jest zasadą legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji, a także art. 92 Konstytucji.

Należy również zauważyć, że wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie art. 7 Konstytucji zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego. Oznacza ona, że organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Organy władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jakie pozwalają im przepisy prawa. Zgodnie z art. 94 Konstytucji 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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Podstawą do wydania aktu prawnego w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej treści jest wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub ustawy o samorządzie gminnym.

Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

W § 1 ust. 10 załącznika nr 2 do uchwały Rada postanowiła o obowiązku pisemnego powiadomienia, w terminie miesięcznym, o planowanych przez przewoźnika zmianach, które mają wpływ na informacje zawarte w dokumentach załączonych do wniosku o udostępnienie przystanków komunikacyjnych. Regulacja ta stanowi, zdaniem organu nadzoru, poprzez powtórzenie i modyfikację, naruszenie art. 32 ust. 6 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, zgodnie z którym: „*Po uzyskaniu potwierdzenia zgłoszenia przewozów, obejmującego przystanki położone poza granicami administracyjnymi miast, przewoźnik jest obowiązany niezwłocznie poinformować właściwe gminy, na obszarze których położone są przystanki, o uzyskaniu potwierdzenia zgłoszenia przewozu i przed rozpoczęciem przewozów doręczyć rozkład jazdy oraz schemat połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami komunikacyjnymi, a następnie informować*

o dokonywanych zmianach.” Obowiązki przewoźnika wynikające ze zmiany rozkładu jazdy, czy przebiegu linii komunikacyjnej określone są mocą cytowanego art. 32 ust. 6 ustawy, a Rada nie jest upoważniona do stanowienia w tym zakresie.

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 ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Aleksander Marek Skorupa