



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 czerwca 2014 r.

Poz. 2859



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.136.48.2014.AS

Wrocław, dnia 10 czerwca 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

- art. 2 Działu I pod tytułem „Przedmiot oraz zakres stosowania regulaminu”,
 - art. 2 we fragmencie „w przypadkach szczególnych” Działu V pod tytułem „zasady korzystania z dworca przez przewoźników”,
 - Rozdziału pod tytułem „Ruch pieszy” działu VIII pod tytułem „zasady poruszania się po terenie dworca autobusowego”,
 - art. 1-6 Rozdziału pod tytułem „Ruch pojazdów” Działu VIII pod tytułem „zasady poruszania się po terenie dworca autobusowego”,
 - art. 1 zdanie 2 Działu IX pod tytułem „Postanowienia porządkowe”,
 - art. 2 -10 Działu IX pod tytułem „Postanowienia porządkowe”,
 - art. 14 Działu IX pod tytułem „Postanowienia porządkowe”,
- „Regulaminu korzystania z dworca autobusowego w Świdnicy” załącznika do uchwały Nr XXXIX/445/14 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 5 maja 2014 r. w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z dworca autobusowego w Świdnicy,
- a także:
- art. 1, 3 - 4 Rozdziału pod tytułem „Opłaty dodatkowe” oraz Rozdziału pod tytułem „Kary umowne” załącznika „Cennik opłat za korzystanie z dworca” do „Regulaminu korzystania z dworca autobusowego w Świdnicy”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 5 maja 2014 r., działając między innymi na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 15 ust.1 pkt 6 i ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r., Nr 5, poz.13 ze zm.) Rada Miejska w Świdnicy podjęła uchwałę Nr XXXIX/445/14 w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z dworca autobusowego w Świdnicy. Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 12 maja 2014 r. Załącznikiem do uchwały jest

„Regulamin korzystania z dworca autobusowego w Świdnicy”, zaś załącznikiem do regulaminu jest „Cennik opłat za korzystanie z dworca”.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- art. 2 Działu I pod tytułem „Przedmiot oraz zakres stosowania regulaminu”, art. 1 Rozdziału pod tytułem „Ruch pieszy” działu VIII pod tytułem „zasady poruszania się po terenie dworca autobusowego”, art. 6 Działu IX pod tytułem pod tytułem „Postanowienia porządkowe” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.),

- art. 2 we fragmencie „w przypadkach szczególnych” Działu V pod tytułem „zasady korzystania z dworca przez przewoźników” z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

- art. 2 Rozdziału pod tytułem „Ruch pieszy” Działu VIII pod tytułem „zasady poruszania się po terenie dworca autobusowego” oraz art. 1-6 Rozdziału pod tytułem „Ruch pojazdów” Działu VIII pod tytułem „zasady poruszania się po terenie dworca autobusowego” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. prawo o ruchu drogowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 z późn. zm.) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

- art. 1 zdanie 2 Działu IX pod tytułem „Postanowienia porządkowe” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 5 ust. 4 ustawy w związku z art. 13 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55 ze zm.) oraz z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

- art. 2-6 Działu IX pod tytułem „Postanowienia porządkowe” załącznika do uchwały oraz Rozdziału pod tytułem „Kary umowne” załącznika do „Regulaminu korzystania z dworca autobusowego w Świdnicy” z istotnym naruszeniem art. 483 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

- art. 5 i 7 Działu IX pod tytułem „Postanowienia porządkowe” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 415 i następne ustawy Kodeks cywilny w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

- art. 9 Działu IX z pod tytułem „Postanowienia porządkowe” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem w art. 57 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 395 ze zm.),

- art. 14 Działu IX pod tytułem „Postanowienia porządkowe” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 183 i 184 ustawy Kodeks cywilny oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 1966 r. w sprawie rzeczy znalezionej (Dz. U. Nr 22, poz. 141 ze zm.) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

-art. 1 Rozdziału pod tytułem „Opłaty dodatkowe” załącznika do „Regulaminu korzystania z dworca autobusowego w Świdnicy” z istotnym naruszeniem § 17 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów (Dz. U. z 2012 r. poz. 451) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

-art. 3 i 4 Rozdziału pod tytułem „Opłaty dodatkowe” załącznika do „Regulaminu korzystania z dworca autobusowego w Świdnicy” z istotnym naruszeniem art. 16 ust. 4 w związku z art. 16 ust. 5 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. Nr 5, poz. 13 ze zm.).

Uchwała została podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 ust.1 pkt 6 i ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Zgodnie z powyżej wskazanym przepisem ustawowym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jakim jest rada gminy uchwała określenie przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunki i zasady korzystania z tych obiektów.

W art. 2 Działu I załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Miejska wskazała, że: „w sprawach nie uregulowanych niniejszym Regulaminem zastosowanie mają przepisy powszechnie obowiązującego

prawa ze szczególnym uwzględnieniem Kodeksu cywilnego, ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy prawo przewozowe”.

W ocenie Organu Nadzoru cytowany powyżej przepis narusza prawo w sposób istotny. Rada postanowiła, że w sprawach nieuregulowanych regulaminem będą miały zastosowanie przepisy powszechne ze szczególnym uwzględnieniem Kodeksu cywilnego, ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy prawo przewozowe, czyli wskazała kiedy należy stosować przepisy ustawowe. W kontekście powyższego należy zauważyć, że zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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. Przepisy rozdziału III Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu.

Zapisu art. 2 Działu I załącznika do uchwały nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać o stosowaniu ustaw oraz rozporządzeń wykonawczych, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu.

Ponadto zauważyć trzeba, że podobną do omówionej wyżej wadą charakteryzuje się również art. 1 Rozdziału pod tytułem „Ruch pieszy” Działu VIII załącznika do uchwały. Przepis ten bowiem stanowi, że uczestnicy ruchu i inne osoby znajdujące się na drogach wewnętrznych i miejscach postojowych na terenie dworca podlegają przepisom ustawy z dnia 20 czerwca 1997r. prawo o ruchu drogowym. Zgodnie zaś z art. 6 Działu IX załącznika do uchwały: zapłata kary umownej określonej w niniejszym regulaminie nie zwalnia uczestnika ruchu od odpowiedzialności określonej w obowiązujących przepisach prawa o ruchu drogowym. Także więc i w tym miejscu Rada Miejska w akcie hierarchicznie niższym od ustawy postanowiła wskazać, kiedy należy stosować przepisy ustawowe. W związku z tym zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności również i tych przepisów. Przy tym należy dodać, że zgodnie z art.1 ust.1 pkt 1 ustawy o ruchu drogowym: „Ustawa określa zasady ruchu na drogach publicznych, w strefach zamieszkania oraz w strefach ruchu”. W cytowanym przepisie sam ustawodawca wskazał okoliczności stosowania prawa o ruchu drogowym. Należy przy tym zaznaczyć, że w piśmie DK.TP.7240.94.2014 z dnia 29 maja 2014 r. Prezydent Miasta Świdnica oświadczył, że na dzień oddania dworca jest zamierzone wprowadzenie na jego terenie strefy ruchu.

Dodatkowo regulacje Działu VIII załącznika do uchwały zatytułowanego „zasady poruszania się po dworcu autobusowym” są wewnętrznie sprzeczne. Jak wyżej zacytowano, w art. 1 Rozdziału pod tytułem „Ruch pieszy” Działu VIII załącznika uchwały Rada stwierdziła, że na terenie dworca obowiązują przepisy ustawy prawo o ruchu drogowym. Tymczasem w dalszych przepisach Działu VIII (art. 2 Rozdziału pod tytułem „Ruch pieszy”, art 1-4 i 6 Rozdziału pod tytułem „Ruch drogowy” Rada uregulowała własne zasady ruchu na dworcu, które są powtórzeniem wybranych artykułów ustawy o ruchu drogowym (art. 3 ust.1, art. 23 ust.1, art. 26 ust.3, art. 46 ust.5) przy tym Rada część tych artykułów nieznacznie zmodyfikowała. Zaś zgodnie z art. 5 Rozdziału pod tytułem „Ruch drogowy”: na terenie dworca obowiązuje bezwzględny zakaz zatrzymywania się i postoju pojazdów na chodnikach, w miejscach oznaczonych właściwym znakiem. Regulacja ta narusza w sposób istotny art. 5 ust.1 ustawy o ruchu drogowym, zgodnie z którym „uczestnik ruchu i inna osoba znajdująca się na drodze są obowiązani stosować się do poleceń i sygnałów dawanych przez osoby kierujące ruchem lub uprawnione do jego kontroli, sygnałów świetlnych oraz znaków drogowych, nawet wówczas, gdy z przepisów ustawy wynika inny sposób zachowania niż nakazany przez te osoby, sygnały świetlne lub znaki drogowe”. W myśl zacytowanego wyżej przepisu obowiązek przestrzegania

znaków drogowych wynika niewątpliwie z ustawy. Ponadto zarządzanie ruchem na drogach wewnętrznych, w tym w strefie ruchu i strefie zamieszkania, należy do podmiotu zarządzającego tymi drogami, zgodnie z art. 10 ust. 7 ustawy o ruchu drogowym.

Zgodnie z art. 4 działu V załącznika do uchwały : w przypadkach szczególnych z dworca autobusowego za zgodą właściciela mogą korzystać przewoźnicy wykonujący przewozy okazjonalne, po dokonaniu stosownych opłat. Brzmienie cytowanego przepisu wskazuje, że przewoźnicy wykonujący przewozy okazjonalne mogą korzystać z dworca wyjątkowo, w szczególnych, ale niedoprecyzowanych przez Radę okolicznościach. Należy podkreślić, że uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy. Powyższe oznacza, że Rada kierując się udzielonym jej upoważnieniem do podjęcia uchwały powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji. W ocenie Organu Nadzoru art. 4 działu V załącznika do uchwały narusza art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Brak określoności w przepisach prawa występuje wówczas, gdy treść przepisu prawnego jest na tyle niejasna i nieprecyzyjna pod względem językowym i logicznym, że nie pozwala na wywiedzenie z niego w drodze wykładni jednoznacznej normy prawnej, co z kolei może stwarzać warunki sprzyjające naruszeniu praw jednostki lub uniemożliwić stosowanie przepisów, w których terminy te są zawarte (K. Działocha, T. Balasiński „Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa” - Przegląd Legislacyjny, Rok XIII, Nr 3(55)/2006).

W art. 1 Działu IX zatytułowanego „Postanowienia porządkowe” załącznika do uchwały Rada Miejska postanowiła, że: poza wyznaczonymi miejscami na terenie dworca zarówno wewnątrz jak i na zewnątrz obowiązuje całkowity zakaz palenia tytoniu. Osoby łamiące ten zakaz będą karane mandatami przez Straż Miejską lub karami umownymi określonymi w „cenniku opłat za korzystanie z dworca autobusowego w Świdnicy” (załącznik do niniejszego regulaminu). Tymczasem ustawodawca w art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55 ze zm.) upoważnił radę gminy wyłącznie do ustalenia, w drodze uchwały, miejsc przeznaczonych do użytku publicznego jako stref wolnych od dymu tytoniowego. Nie dał natomiast kompetencji do określenia wysokości kary za nieprzestrzeganie zakazu palenia wyrobów tytoniowych w miejscach objętych tym zakazem, czy też sposobu ukarania. Kwestię kary oraz sposób jej orzekania reguluje art. 13 cytowanej ustawy, stanowiący, iż kto pali wyroby tytoniowe w miejscach objętych zakazem palenia, podlega karze grzywny (ust. 2), natomiast orzekanie kary następuje w trybie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia (3). Na marginesie należy dodać, że uchwalając omawiany wyżej przepis Rada była ponownie niekonsekwentna; określając w załączniku do regulaminu kary umowne nie odniosła się w ogóle do złamania zakazu palenia tytoniu.

Rada ma obowiązek ścisłego przestrzegania granic wyznaczonych przez ustawodawcę. Każde wykroczenie poza ramy wskazanego wyżej upoważnienia ustawowego stanowi również 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 jaki pozwalają im przepisy prawa. Oznacza to, że 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. Podkreślenia wymaga, że ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Wynika stąd niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepubl. wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.).

Art. 2-6 Działu IX załącznika do uchwały przewidują możliwość nakładania „kar umownych” na przewoźników. Jak już wyżej wspomniano wysokość kar umownych rada ustaliła w załączniku do Regulaminu. Pojęcie kary umownej zostało uregulowane w przepisach Kodeksu cywilnego (między innymi w art. 483-484). Zgodnie z art. 483 Kodeksu cywilnego można zastrzec w umowie, że naprawienie szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania niepieniężnego nastąpi przez zapłatę określonej sumy. Należy więc założyć, że zgodnie z intencją Rady Miejskiej w Świdnicy przewoźników z właścicielem dworca (Miastem Świdnica) będzie wiązała umowa cywilnoprawna. Tymczasem Organ Nadzoru w pełni podziela pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 20 marca 2013 r., sygn. akt I FSK 687/12 (opubl. CBOS), orzekł że: „Pobieranie przez samorząd opłat (daniny publicznej) za korzystanie z przystanków komunikacyjnych i dworców jest bez wątpienia przejawem wykonywania władztwa publicznego. Podmiot sprawujący zarząd i organizowanie lokalnego transportu zbiorowego oraz transportu aglomeracyjnego, przy wykonywaniu tych czynności, działa na ustawowo uregulowanych zasadach, a zatem nie jest w stanie dokonywać modyfikacji, dopuszczalnych w stosunkach cywilnoprawnych w ramach swobody zawierania umów. Organ taki, co istotne, pobiera należność o charakterze daniny publicznej, zaś dochód uzyskany z jej poboru służy celom publicznym”. Przy tym należy dodać, że nawet gdyby przewoźników z Miastem Świdnica faktycznie wiązały umowy cywilnoprawne, to Rada nie miałaby kompetencji do stanowienia o jej treści Zgodnie z art. 3531 Kodeksu cywilnego: strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Rada gminy zaś niewątpliwie nie jest organem uprawnionym do zawierania umów cywilnoprawnych w imieniu gminy. Należy ponownie podkreślić, że rada gminy ma obowiązek ścisłego przestrzegania granic wyznaczonych przez ustawodawcę. Każde wykroczenie poza ramy wskazanego wyżej upoważnienia ustawowego stanowi również naruszenie art. 7 Konstytucji.

W art. 7 Działu IX załącznika do uchwały Rada zapisała: w przypadku zawinionego przez przewoźnika uszkodzenia infrastruktury dworca, Przewoźnik musi pokryć wszystkie związane z tym szkody, tak w zakresie strat rzeczywistych jak i utraconych korzyści właściciela. Odpowiedzialność przewoźnika została również uregulowana w art. 5 Działu IX załącznika do uchwały. W ocenie organu nadzoru również i te postanowienia regulaminu wykraczają poza przyznaną Radzie kompetencję wyrażoną w art. 15 ust.1 pkt 6 i ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Przepis ten daje ogólną podstawę prawną do stanowienia przez radę gminy w zakresie warunków i zasad korzystania z dworca autobusowego. Tym samym rada gminy została wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii. Jednakże w opinii organu nadzoru akt prawa miejscowego, jako akt o charakterze powszechnie obowiązującym, nie może zawierać regulacji odnośnie zasad odpowiedzialności. Powyższe przepisy regulaminu dworca załączonego do uchwały nie znajdują uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej do jej podjęcia. Rada stanowiąc o granicach odpowiedzialności przewoźnika za wyrządzoną szkodę wykroczyła poza zakres przyznanego jej przez ustawodawcę upoważnienia. Kwestia odpowiedzialności za wyrządzenie szkody na mieniu bądź na osobie została uregulowana przez ustawodawcę w art. 415 i następnych Kodeksu cywilnego. Nie ma zatem potrzeby regulować tej kwestii w przedmiotowej uchwale. Poza tym Rada nie jest upoważniona do stanowienia o kwestiach ponoszenia odpowiedzialności za szkody, bowiem są one już uregulowane w aktach rangi ustawowej (Kodeks cywilny), a więc w aktach prawnych wyższej rangi w hierarchii źródeł prawa niż akt prawa miejscowego. Jak już wskazano wyżej, Rada zobligowana jest do działania na podstawie i w granicach prawa. Żaden zaś przepis prawa nie upoważnia Rady Miejskiej w Świdnicy do stanowienia o odpowiedzialności przewoźników. W szczególności upoważnienia tego nie można wywodzić z art. 15 ust.1 pkt 6 i ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, nie jest to bowiem ani zasada ani warunek korzystania z dworca autobusowego. Powyższe potwierdza również orzecznictwo sądownoadministracyjne. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 7 października 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 421/10, „Podkreślić należy, że zarówno Gmina, jak i poszczególni jej członkowie, korzystający z obiektu miejskiego, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego. (...) Zbytecznym zatem jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi.”

W art. 9 Działu IX załącznika do uchwały Rada zapisała: wobec osób niestosujących się do wdrożonej organizacji ruchu na terenie dworca będą sporządzone przez Policję lub Straż Miejską wnioski o ukaranie do sądów powszechnych. Tymczasem, kto może wnieść wniosek o ukaranie, uregulował już sam ustawodawca w art. 57 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Zgodnie z intencją ustawodawcy

krąg podmiotów uprawnionych jest szerszy niż ten wskazany przez Radę. Są to między innymi pokrzywdzony i prokurator. Podejmując art. 9 Działu IX załącznika do uchwały Rada Miejska w Świdnicy po raz kolejny w przedmiotowej uchwale zmodyfikowała przepis rangi ustawowej.

W Art. 14 Działu IX załącznika do uchwały Rada zapisała: za rzeczy pozostawione na terenie dworca Właściciel nie ponosi odpowiedzialności. W ocenie Organu Nadzoru, jeśli chodzi o przepis regulaminu dotyczący odpowiedzialności za rzeczy pozostawione na terenie obiektu (czyli odpowiedzialność podmiotu za mienie powierzone) należy bezwzględnie stosować przepisy kodeksu cywilnego, które nie tylko dają możliwość uregulowania tej kwestii w umowie cywilnoprawnej, ale również zawierają zasady odpowiedzialności cywilnoprawnej za szkody wyrządzone w mieniu czy na osobie. Ponadto w ocenie organu nadzoru pozostawienie rzeczy na terenie obiektu z reguły oceniane powinno być jako zagubienie rzeczy. Postępowanie z rzeczami zagubionymi regulują odpowiednie przepisy Kodeksu cywilnego – art. 183 i 184. Zgodnie z tymi przepisami: „§ 1. Kto znalazł rzecz zgubioną, powinien niezwłocznie zawiadomić o tym osobę uprawnioną do odbioru rzeczy. Jeżeli znalazca nie wie, kto jest uprawniony do odbioru rzeczy, albo jeżeli nie zna miejsca zamieszkania osoby uprawnionej, powinien niezwłocznie zawiadomić o znalezieniu właściwy organ państwowy. § 2. Przepisy o rzeczach znalezionych stosuje się odpowiednio do rzeczy porzuconych bez zamiaru wyzbycia się własności, jak również do zwierząt, które zabłąkały się lub uciekły” (art. 183) „§ 1. Pieniądze, papiery wartościowe, kosztowności oraz rzeczy mające wartość naukową lub artystyczną znalazca powinien oddać niezwłocznie na przechowanie właściwemu organowi państwowemu, inne zaś rzeczy znalezione – tylko na żądanie tego organu. § 2. Jeżeli znalazca przechowuje rzecz u siebie, stosuje się odpowiednio przepisy o nieodpłatnym przechowaniu” (art. 184). Dodatkowo wskazać należy, że na podstawie upoważnienia z art. 185 Kodeksu cywilnego Rada Ministrów wydała w dniu 14 czerwca 1966 r. rozporządzenie w sprawie rzeczy znalezionych (Dz. U. Nr 22, poz. 141 ze zm.). Rozporządzenie to określa organy właściwe do przechowywania rzeczy znalezionych i do poszukiwania osób uprawnionych do ich odbioru, zasady przechowywania tych rzeczy oraz sposób poszukiwania osób uprawnionych do odbioru.

W załączniku do regulaminu Rada Miejska zamieściła Rozdział zatytułowany „Opłaty dodatkowe”; zdaniem Organu Nadzoru art. 1, 3 i 4 tego rozdziału naruszają prawo w sposób istotny. We wskazanych wyżej artykułach Rada uregulowała wysokość opłaty dla przewoźnika wykonujących regularny przewóz osób w publicznym transporcie zbiorowym za: zamieszczenie rozkładów jazdy w systemach informacji dla pasażera, za wydanie nowej elektronicznej karty, za wydanie nowej elektronicznej karty w przypadku zagubienia, zniszczenia lub uszkodzenia starej. Tymczasem zgodnie § 17 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy ponoszenie kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy na przystanku komunikacyjnym lub dworcu oraz w systemie informacji dla pasażera, w transporcie drogowym oraz innym szynowym, odbywa się na podstawie umowy. (ust.1). Koszty, o których mowa w ust. 1: 1) powinny być ustalane z uwzględnieniem: a) częstotliwości dokonywania zmian rozkładu jazdy przez danego przewoźnika, b) terminowego przekazywania rozkładu jazdy i informacji dotyczącej rozkładu jazdy przez przewoźnika, c) terminowego zamieszczania informacji dotyczącej rozkładu jazdy przez właściciela przystanku komunikacyjnego lub dworca albo zarządzającego tymi obiektami oraz przez właściwego organizatora publicznego transportu zbiorowego w systemie informacji dla pasażera, d) niedyskryminujących zasad (ust.2). Treść cytowanego przepisu wskazuje jednoznacznie, że przedmiotowe koszty powinny być ustalane dla każdego przewoźnika indywidualnie. Rada nie ma więc kompetencji do stanowienia regulacji w tym zakresie.

Zgodnie z art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców, których właścicielem albo zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, mogą być pobierane opłaty. Stawka opłaty jest ustalana w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego. W art. 16 ust. 5 ustawodawca określił maksymalne stawki opłaty o której mowa w ust. 4, czyli: 0,05 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym oraz 1 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na dworcu. Brzmienie cytowanego przepisu jednoznacznie wskazuje, że ustawodawca przewidział możliwość nakładania na operatora i przewoźnika prowadzących regularny przewóz osób w publicznym transporcie zbiorowym, korzystających z przystanków komunikacyjnych lub dworców, których właścicielem albo zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, wyłącznie 2 rodzajów opłat: za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym oraz za jedno zatrzymanie środka transportu na dworcu. Rada Miejska w Świdnicy nie ma upoważnienia do nakładania na operatora i przewoźnika opłat innych niż wyżej wskazane. Należy wprawdzie wskazać, że zgodnie z art. 4 ust.1 pkt

2 ustawy o gospodarce komunalnej (nie wskazanym w podstawie prawnej uchwały) 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. Dworzec autobusowy należący do Miasta niewątpliwie jest obiektem użyteczności publicznej. Jednak art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym jest przepisem szczególnym względem art. 4 ust.1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Zdaniem Organu Nadzoru na podstawie art. 4 ust.1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej Rada mogła podjąć wyłącznie art. 2 Rozdziału zatytułowanego „Opłaty dodatkowe” załącznika do regulaminu, dotyczy on bowiem nieregularnego przewozu osób, czyli takiego, który nie jest określany przepisami ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (art.1 ustawy).

Trzeba również zasygnalizować nieprawidłowe oznaczenie jednostek redakcyjnych oraz kolejność numeracji zastosowaną w załączniku do przedmiotowej uchwały. Zgodnie z § 124 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908) podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną rozporządzenia jest paragraf (ust. 1). Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, a litery na tiret (ust. 2). Treść paragrafu, która w miarę możliwości powinna przyjąć formułę jednego zdania ujmującego samodzielną myśl w postaci normy prawnej, oznaczamy grecką literą „§” i kolejną liczbą zapisaną cyfrą arabską (cyframi arabskimi) z kropką. Paragraf piszemy od nowej linijki po akapicie. W obrębie całej uchwały zachowujemy ciągłość numeracji paragrafów, nawet w przypadku zastosowania w uchwale metody grupowania jednostek systematyzacyjnych wyższego stopnia, takich jak np. „dział”, „rozdział”, itd. Na podstawie bowiem § 57 ust. 1 ZTP artykuł oznacza się skrótem "art." i cyfrą arabską z kropką, z zachowaniem ciągłości numeracji artykułów w obrębie całej ustawy (tu odpowiednio z zachowaniem ciągłości numeracji artykułów w obrębie całej uchwały/załącznika do uchwały). Na podstawie regulacji § 143 ZTP należy przyjąć, że zasady wyrażone w obu przytoczonych przepisach, czyli § 57 ust. 1 i § 124 ZTP, stosuje się odpowiednio w stosunku do aktów prawa miejscowego (jak w tym przypadku).

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:
T. Smolarz