



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 28 lutego 2014 r.

Poz. 1050



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
NK-N.4131.187.2.2014.RJ1

Wrocław, dnia 25 lutego 2014 r.

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.)

#### stwierdzam nieważność

**pkt 3** we fragmencie: „w szczególności”, **pkt 5, pkt 8** we fragmencie: „w szczególności” oraz we fragmencie: „Zgoda na korzystanie z przystanków obowiązuje na czas wykonywania przewozów regularnych na liniach komunikacyjnych przebiegających przez teren Powiatu Średzkiego.”, **pkt 9 i pkt 12 załącznika nr 2** do uchwały Rady Powiatu w Środzie Śląskiej z dnia 30 stycznia 2014 r. **Nr XXXVIII/247/2014** w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Średzki, udostępnionych dla operatorów i przewoźników, oraz określenia warunków i zasad korzystania z tych przystanków.

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 stycznia 2014 r., działając na podstawie art. 12 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.) oraz art. 15 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 Powiatu w Środzie Śląskiej podjęła uchwałę nr XXXVIII/247/2014 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Średzki, udostępnionych dla operatorów i przewoźników, oraz określenia warunków i zasad korzystania z tych przystanków. Integralnymi częściami uchwały są: załącznik nr 1 zawierający wykaz przystanków, o których mowa w § 1 uchwały, oraz załącznik nr 2 określający zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych zlokalizowanych w ciągu dróg powiatowych w Powiecie Średzkim.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Starosty Powiatu Średzkiego z dnia 31 stycznia 2014 r. nr BR.0008.2.2014 i wpłynęła do organu nadzoru dnia 31 stycznia 2014 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- **pkt 5 załącznika nr 2** z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 z późn. zm.) i art. 353<sup>1</sup> ustawy z dnia

23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121) w związku z § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. z 2012 r., poz. 451);

- **pkt 8** we fragmencie: „Zgoda na korzystanie z przystanków obowiązuje na czas wykonywania przewozów regularnych na liniach komunikacyjnych przebiegających przez teren Powiatu Średzkiego.” oraz **pkt 9 załącznika nr 2** z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2, art. 25 ust. 3 pkt 23 i art. 35 ust. 4 pkt 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym;

- **pkt 3** we fragmencie: „w szczególności” i **pkt 8** we fragmencie: „w szczególności” **załącznika nr 2** z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.);

- **pkt 12 załącznika nr 2** z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 i art. 18 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Rada Powiatu Średzkiego, mocą uchwały Nr XXXVIII/247/2014 z dnia 30 stycznia 2014 r. określiła przystanki komunikacyjne udostępnione dla operatorów i przewoźników oraz określiła warunki i zasady korzystania z tych przystanków. Zgodnie bowiem z dyspozycją uregulowaną w art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym - organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na określaniu 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 (art. 15 ust. 2).

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 **pkt 5 załącznika nr 2** do uchwały znalazł się zapis, zgodnie z którym: „Umieszczanie informacji z rozkładem jazdy oraz jej utrzymanie w należytym stanie estetycznym i technicznym należy do korzystającego z przystanku operatora lub przewoźnika.”

Zdaniem organu nadzoru wskazanym przepisem uchwały Rada Powiatu przesądziła faktycznie o tym, kto ponosił będzie koszty związane z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy na przystankach komunikacyjnych. Niewątpliwie bowiem umieszczanie i utrzymanie w należytym stanie estetycznym i technicznym informacji z rozkładem jazdy będzie wiązało się z ponoszeniem odpowiednich kosztów. Rozpatrywanym zapisem uchwały zdecydowano więc (w sposób dorozumiany), że stosowne koszty ponosić będzie korzystający z przystanku operator lub przewoźnik.

W ocenie organu nadzoru postanowienie pkt 5 załącznika nr 2 do uchwały wykracza poza upoważnienie przyznane Radzie na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, co uzasadnia stwierdzenie nieważności tego zapisu. Nie dotyczy bowiem warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych lecz zasad umieszczania informacji z rozkładem jazdy.

Ponadto należy zauważyć, że na podstawie § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. z 2012 r., poz. 451) „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.” W tym miejscu należy wskazać na art. 353<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121), zgodnie z którym 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. Zasada ta, przyznająca stronom swobodę w kształtowaniu łączącego je stosunku umownego, musi mieć także zastosowanie w przypadku umów, w których jedną ze stron będzie Powiat. Treść kwestionowanego zapisu uchwały, zawierająca elementy umowy cywilnoprawnej, która ma być dopiero zawarta przez kontrahentów w przyszłości, nie pozostawia stronom tej umowy żadnej swobody w tym zakresie, stawiając Zarząd Powiatu Średzkiego (jako stroną tej umowy; szczegółowo o tym, kto składa oświadczenie woli w sprawach majątkowych w imieniu powiatu rozstrzyga art. 48 ustawy o samorządzie powiatowym) jedynie w roli technicznego wykonawcy. W tym świetle niedopuszczalnym jest, aby strony przyszłej umowy tj. operator publicznego transportu zbiorowego lub przewoźnik nie mieli wpływu na jej treść, z uwagi na to, iż jej postanowienia reguluje podjęta uchwała rady gminy narzucająca jednostronne rozwiązanie dla strony umowy. Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego, który podejmowany jest w oparciu o normę ustawową. O tym zatem, do kogo będzie należało umieszczanie i utrzymywanie w należyтым stanie estetycznym i technicznym informacji z rozkładem jazdy, i co z tym związane ponoszenie w tym zakresie odpowiednich kosztów, postanowić można w stosownej umowie a nie w przepisach przedmiotowej uchwały.

Wobec powyższego stwierdzić trzeba, że pkt 5 załącznika nr 2 do uchwały podjęty został z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego w zw. z § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie rozkładów jazdy, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.

W ramach warunków i zasad korzystania z przystanków, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Średzki, Rada Powiatu postanowiła, iż: „*Niedotrzymanie któregokolwiek z w/w warunków korzystania z przystanków spowoduje utratę ważności zezwolenia na korzystanie z przystanków komunikacyjnych położonych przy drogach powiatowych Powiatu Średzkiego.*” (**pkt 9 załącznika nr 2** do uchwały).

Z kolei w zdaniu drugim **pkt 8 załącznika nr 2** do uchwały czytamy, że: „*Zgoda na korzystanie z przystanków obowiązuje na czas wykonywania przewozów regularnych na liniach komunikacyjnych przebiegających przez teren Powiatu Średzkiego.*”

Zdaniem organu nadzoru, zapis pkt 9 załącznika nr 2 uchwały nie mieści się w ramach normy kompetencyjnej przyznanej Radzie Powiatu przez ustawodawcę, uznać zatem należy, że został on podjęty z przekroczeniem przysługującego upoważnienia.

Zarówno operator, jak i przewoźnik są podmiotami uprawnionymi do świadczenia usług w zakresie przewozu osób, po spełnieniu wymagań określonych w przepisach ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 z późn. zm.). 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 w art. 19 i następnych ustawy o publicznym transporcie zbiorowym uregulowane zostały kwestie związane z zwieraniem przez operatora umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Co jednak dla potrzeb niniejszych rozważań jest najistotniejsze, w przypadku gdy z operatorem zawiera jest umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, ustawodawca reglamentując tę część organizacji transportu publicznego, określił w art. 25 ust. 3 ustawy, co powinna zawierać w szczególności taka umowa. Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym w art. 25 ust. 1 określa, iż: „Organizator, po wybraniu najkorzystniejszej oferty na podstawie warunków i kryteriów określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, w terminie 30 dni od dnia przekazania zawiadomienia o wyborze oferty, zawiera z przedsiębiorcą umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.” Zdaniem zatem organu nadzoru, postanowienie określone przez Radę w pkt 9 załącznika nr 2 uchwały dotyczące sytuacji utraty ważności zezwolenia na korzystanie z przystanków komunikacyjnych należy traktować *de facto* jako warunki zmiany oraz rozwiązania umowy z operatorem, które powinny być

określone w umowie. Stosownie bowiem do art. 25 ust. 3 pkt 23 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym w umowie, o której mowa w ust. 1, określa się w szczególności „warunki zmiany oraz rozwiązania umowy”. Podobną uwagę odnieść można także do **pkt 8 załącznika nr 2** do uchwały we fragmencie, w którym czytamy: *„Zgoda na korzystanie z przystanków obowiązuje na czas wykonywania przewozów regularnych na liniach komunikacyjnych przebiegających przez teren Powiatu Średzkiego”*. Zdaniem organu nadzoru art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nie daje podstawy do określania czasu, w jakim obowiązywać będzie zgoda na korzystanie z przystanków komunikacyjnych. Ze względu na to, iż ustanie obowiązywania zgody na korzystanie z przystanków komunikacyjnych wiązać się może ze zmianą lub rozwiązaniem umowy, w ocenie organu nadzoru rozpatrywana regulacja (pkt 8 załącznika nr 2 we w/w fragmencie) powinna znaleźć się w stosownej umowie z operatorem, tak jak przewiduje to art. 25 ust. 3 pkt 23 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Natomiast odnosząc regulacje pkt 8 (we wskazanym fragmencie) i pkt 9 załącznika nr 2 uchwały do drugiego z podmiotów uprawnionych do świadczenia usług w zakresie przewozu osób, określanego przez ustawę mianem przewoźnika, uznać należy, że przewidziane w uchwale konsekwencje niestosowania się do zasad korzystania z udostępnionych przewoźnikowi obiektów są prawidłowe i prawnie dopuszczalne. Powiat Średzki jako właściciel/zarządca przystanków w ramach ustalania zasad i warunków korzystania z przystanków komunikacyjnych na terenie powiatu ma prawo stanowić o tym, jakie działania administracyjne zostaną podjęte w przypadku nieprzestrzegania przez przewoźników ustalonych w uchwale warunków i zasad. Niemniej jednak zauważyć trzeba, że postanowienia pkt 8 we wskazanym fragmencie i pkt 9 załącznika nr 2 do uchwały zostały sformułowane w sposób generalny, bez wprowadzenia rozróżnienia podmiotu którego dotyczą tj. operatora bądź przewoźnika. Jakkolwiek więc rozpatrywane zapisy uchwały pozostają prawnie dopuszczalne w odniesieniu do przewoźnika, to jednak ich zestawienie z drugim podmiotem, jakim jest operator publicznego transportu zbiorowego, z powyżej przytoczonych względów powoduje, iż zapisy te istotnie naruszają prawo. W ocenie organu nadzoru konieczne jest zatem stwierdzenie nieważności pkt 8 we wskazanym fragmencie i pkt 9 załącznika nr 2 do uchwały, gdyż ze względu na generalny charakter tych unormowań nie sposób jest „oddzielić” i zastosować tych regulacji tylko do jednego konkretnego podmiotu uprawnionego do świadczenia usług w zakresie przewozu osób, a więc operatora (stan naruszenia prawa) lub przewoźnika (brak naruszenia prawa). W tym miejscu przypomnieć należy o zasadzie przyzwoitej legislacji znajdującej oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. sygn. akt III SA/Wr 568/11).

W świetle powyższych rozważań i uwag stwierdzić należy, że zapis pkt 9 i pkt 8 (we w/w fragmencie) załącznika nr 2 przedmiotowej uchwały nie powinien być przedmiotem aktu podejmowanego w ramach realizacji kompetencji wynikającej z art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Z przytoczonej normy nie wynika, aby Rada była władna do stanowienia w przedmiotowym zakresie (z zastrzeżeniem dotyczącym przewoźnika, o czym mowa była wyżej). Należy wskazać, iż charakter zawartych w uchwale norm, podjętych w oparciu o przytoczoną delegację ustawową, zobowiązuje Radę Powiatu do formułowania ich jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących przytoczoną delegację ustawową. Ustawodawca bowiem formułując określoną w art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie drogowym kompetencję, przekazał upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych inną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego ten akt wykonawczy ma być skierowany.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 3 marca 2008 r. sygn. I OSK 1873/07 uznał, iż: *„Organ władzy wykonawczej wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”*.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. 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 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 jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).

**W pkt 3 załącznika nr 2** do uchwały Rada Powiatu postanowiła, że:

*„Zatrzymywanie pojazdów wykonujących przewóz osób na przystankach komunikacyjnych musi odbywać się zgodnie z przepisami prawa o ruchu drogowym oraz powinno w szczególności :*

- a) *odbywać się wg uzgodnionego rozkładu jazdy,*
- b) *zapewniać innym użytkownikom korzystanie z nich na równych prawach,*
- c) *umożliwić pasażerom bezpieczne wsiadanie i wysiadanie.”*

Z kolei w **pkt 8 załącznika nr 2** do uchwały Rada Powiatu postanowiła, że:

*„Operatorzy i przewoźnicy korzystający z przystanków zobowiązani są do uzyskania od zarządcy dróg – Zarządu Powiatu Średzkiego uzgodnienia w szczególności w zakresie :*

- a) *określania przystanków komunikacyjnych, z których mogą korzystać,*
- b) *treści, wymiarów, wyglądu, sposobu i miejsca umieszczania informacji z rozkładem jazdy.”*

Wymaga zauważyć, że Rada podejmując przedmiotową uchwałę zobowiązana była do precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej. Tym samym była władna do określenia konkretnego zakresu spraw, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, w tym warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Średzki. Według organu nadzoru warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców powinny być szczegółowo określone w uchwale podejmowanej na podstawie w/w przepisu ustawy. Natomiast użycie zwrotu „w szczególności” wobec regulowanej w pkt 3 załącznika nr 2 do uchwały materii spraw dotyczących warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych stwarza szerokie pole do interpretacji. Pozwala bowiem (w rozpatrywanym tu przypadku) wykonawcy uchwały na poszerzenie listy warunków, na jakich odbywa się zatrzymywanie pojazdów wykonujących przewóz osób na przystankach komunikacyjnych, także o inne, bliżej nieokreślone warunki, o których uchwała nie wspomina. Zdaniem organu nadzoru prawo do określenia warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, które ustawodawca przyznał radzie powiatu, należy rozumieć jako upoważnienie do określenia wyłącznie rzeczowych przepisów, bez możliwości poszerzania o dodatkowe kompetencje. Ponadto, zamieszczenie w treści pkt 3 załącznika nr 2 do uchwały wyrażenia „w szczególności”, narusza w sposób istotny także art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Tego wymogu nie spełnia działanie polegające na niepełnym określeniu warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych i jednoczesnym przekazaniu bliżej nieokreślonym podmiotom (wykonawcy uchwały) upoważnienia do formułowania w tym zakresie także innych warunków i zasad, niż te przewidziane w uchwale.

Podobnie zdaniem organu nadzoru niewłaściwe jest użycie sformułowania „w szczególności” w pkt 8 załącznika nr 2 do uchwały, które pozostawia otwarty katalog nieuregulowanych i bliżej nieokreślonych spraw wymagających uzyskania uzgodnienia od Zarządu Powiatu Średzkiego. Sformułowanie to sugerować może istnienie także innych obszarów, w których konieczne jest uzyskanie stosownego uzgodnienia, jak też istnienie w tym zakresie domniemanej kompetencji po stronie Zarządu Powiatu Średzkiego. Sytuacja taka stwarza ponadto stan niepewności prawnej, co prowadzić może do niepotrzebnych sporów prawnych. Stwierdzić trzeba, że warunki i zasady korzystania z przystanków, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Średzki, Rada Powiatu powinna określić w sposób kompleksowy i możliwie szczegółowy, nie pozostawiając miejsca na dowolne interpretacje. Natomiast pkt 8 załącznika nr 2 uchwały w powiązaniu z kwestionowanym sformułowaniem „w szczególności” narusza wyrażoną w art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie drogowym normę kompetencyjną wychodząc poza jej delegację do określenia warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych.

Zasadne jest zatem stwierdzenie nieważności pkt 3 we fragmencie: „w szczególności” oraz pkt 8 we fragmencie: „w szczególności” załącznika nr 2 do uchwały.

Rada Powiatu Średzkiego obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP: „*Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.*”. Oznacza to, że elementy wskazane w przepisie kompetencyjnym, należy zrealizować w pełnym zakresie. Niedopuszczalne jest pozostawienie pewnych regulacji do rozwinięcia poza uchwałą, w przypadku gdy możliwości takiej nie przewidziano wprost w przepisie kompetencyjnym. Takie stanowisko Organu Nadzoru potwierdza także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu (do 31.12.2003 r.) z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt. I SA/Wr 1798/99): „*Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał*”.

Należy także wskazać, że na mocy § 119 pkt 1 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U z 2002 r. Nr 100, poz. 908): „*Na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu.*”. Z kolei na podstawie § 143 załącznika do rozporządzenia wyżej wskazaną regulację stosuje się odpowiednio do aktów prawa miejscowego. Z powyższych przepisów Zasad techniki prawodawczej wynika zatem reguła wskazująca, że na podstawie jednego upoważnienia należy podjąć jedną uchwałę kompleksowo regulującą zagadnienia przekazane w upoważnieniu.

Zdaniem organu nadzoru wykracza również poza zakres upoważnienia z art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie drogowym regulacja **pkt 12 załącznika nr 2** do uchwały, zgodnie z którą: „*Wiaty przystankowe usytuowane przy przystankach położonych przy drogach powiatowych powiatu Średzkiego są utrzymywane i zarządzane przez Gminy, po terenie których odbywa się komunikacja.*”. Postanowienie to nie dotyczy bowiem warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych lecz kwestii odpowiedzialności za utrzymanie i zarządzanie wiatami przystankowymi.

Wymaga zauważyć, że sprawy związane z utrzymaniem i zarządzaniem m.in. wiatami przystankowymi zostały już określone przez ustawodawcę w art. 18 ustawy o publicznym transporcie drogowym, gdzie czytamy: „*Do zadań własnych gminy w zakresie publicznego transportu zbiorowego należą budowa, przebudowa i remont:*

- 1) przystanków komunikacyjnych oraz dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina;
- 2) wiat przystankowych lub innych budynków służących pasażerom, posadowionych na miejscu przeznaczonym do wsiadania i wysiadania pasażerów lub przylegających do tego miejsca, usytuowanych w pasie drogowym dróg publicznych bez względu na kategorię tych dróg.”

Z powyższego przepisu ustawy wynika po pierwsze, że wymienione tam obowiązki gmin w odniesieniu do wiat przystankowych dotyczą tych wiat, które posadowione są na miejscu przeznaczonym do wsiadania i wysiadania pasażerów lub przylegających do tego miejsca, usytuowanych w pasie drogowym dróg publicznych bez względu na kategorię tych dróg. Tymczasem pkt 12 załącznika nr 2 do uchwały mówi o tym,

że gminy mają obowiązek utrzymywania i zarządzania wiatami przystankowymi usytuowanymi przy przystankach położonych przy drogach powiatowych powiatu Średzkiego, z czego można wywieść błędny wniosek (przeciwny normie ustawowej), iż obowiązek taki nie występuje jeżeli wiaty przystankowe usytuowane są przy innych kategoriach dróg publicznych niż drogi powiatowe.

Dalej wskazać trzeba, że zadania własne gminy w zakresie publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 18 ustawy o publicznym transporcie drogowym, takie jak budowa, przebudowa i remont dotyczą, oprócz wiat przystankowych, również innych budynków służących pasażerom oraz przystanków komunikacyjnych i dworców. W tym zakresie Rada Powiatu zawężyła zakres przedmiotowy regulacji ustawowej (art. 18), poprzez jego ograniczenie wyłącznie do obiektów jednej kategorii tj. wiat przystankowych.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17; wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95, niepublikowany). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – Organu Nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
*A. M. Skorupa*