



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 20 lipca 2016 r.

Poz. 4756

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.243.2016.8 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 18 lipca 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 446)

orzekam

nieważność uchwały Nr XXI/374/16 Rady Miasta Piły z dnia 28 czerwca 2016 roku w sprawie zmiany uchwały Nr XLVII/613/14 Rady Miasta Piły z dnia 24 czerwca 2014 roku w sprawie ustalenia przystanków komunikacyjnych, udostępnianych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Piła - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XXI/374/16 z dnia 28 czerwca 2016 roku Rada Miasta Piły dokonała zmiany uchwały Nr XLVII/613/14 Rady Miasta Piły z dnia 24 czerwca 2014 roku w sprawie ustalenia przystanków komunikacyjnych, udostępnianych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Piła - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu dnia 4 lipca 2016 roku.

Uchwałę podjęto na podstawie przepisu art. 18 ust. 2 pkt 1 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 446) - zwanej dalej „u.s.g.” – w zw. z art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1440 ze zm.)

Mocą § 3 przedmiotowej uchwały ustanowiono, iż wchodzi ona w życie z dniem podjęcia.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem uchwały, stwierdził, co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodnie z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał. (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 21.01.2009r., sygn. akt III SA/Łd 564/08, wyrok NSA O/Z we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999r., sygn. akt II SA/Wr 364/098). Każda norma kompetencyjna musi być, więc tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w danym upoważnieniu. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1996, nr 1, poz. 1).

Przepis art. 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie mogą ustanawiać akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. A zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W myśl cytowanego przepisu Konstytucji uchwały organów samorządu terytorialnego, które zawierają normy generalne i abstrakcyjne,

powszechnie obowiązujące, mogą być traktowane, jako akty prawa miejscowego. Także w świetle ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych uchwała rady gminy jest aktem prawa miejscowego, jeżeli zawiera, co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. wyrok NSA z 05.04.2002 r., I SA 2160/01, LEX nr 81765).

Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Abstrakcyjność natomiast normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Powszechnie obowiązywanie oznacza zaś prawną możliwość regulowania postępowania wszystkich kategorii adresatów prawa i obywateli, organów państwowych, osób prawnych, organizacji społecznych.

Zdaniem organu nadzoru powyższe kryterium spełnia uchwała Nr XLVII/613/14 Rady Miasta Piły z dnia 24 czerwca 2014 roku w sprawie ustalenia przystanków komunikacyjnych, udostępnianych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Piła a w konsekwencji i oceniana uchwała Nr XXI/374/16 Rady Miasta Piły z dnia 28 czerwca 2016 roku w sprawie zmiany ww. uchwały Nr XLVII/613/14 Rady Miasta Piły z dnia 24 czerwca 2014 roku. Adresatami norm ujętych w ww. uchwałach nie są, bowiem wyłącznie podmioty wewnętrzne, usytuowane w ramach powołanej do życia struktury administracji publicznej, lecz również określona społeczność lokalna, co czyni z tej uchwały akt o charakterze prawa miejscowego a nie akt wewnętrzny. Stosownie do art. 15 ust. 1 pkt 6 przywołanej ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym, organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega m.in. 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. Określenie ww. przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania, następuje w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego.

Podnieść należy, że Konstytucja RP zalicza akty prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). To oznacza, że akty prawa miejscowego muszą odpowiadać wszystkim zasadom charakteryzującym tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Konsekwencją uznania danej uchwały za akt prawa miejscowego jest obowiązek jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie zaś z art. 42 u.s.g. zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 296 ze zm.).

Stosownie do treści art. 4 ust. 1 ww. ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Według art. 13 pkt 2 tej ustawy, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

Skoro uchwała - jak i jej zmiana - w sprawie ustalenia przystanków komunikacyjnych, udostępnianych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest dana gmina zawiera przepisy powszechnie obowiązujące, winna być, jako akt prawa miejscowego, zgodnie z art. 42 u.s.g., ogłoszona na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie z 20 lipca 2000 roku o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Jest to warunek konieczny do wejścia w życie uchwał tej kategorii.

Uchwała Nr XLVII/613/14 Rady Miasta Piły z dnia 24 czerwca 2014 roku w sprawie ustalenia przystanków komunikacyjnych, udostępnianych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Piła została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 24 czerwca 2014 roku pod pozycją 4512. O ile przepisy prawa przewidują obowiązek publikacji aktów prawnych określonej kategorii, niewykonanie takiego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa.

Brak publikacji uchwały Nr XXI/374/16 Rady Miasta Piły z dnia 28 czerwca 2016 roku w sprawie zmiany ww. uchwały Nr XLVII/613/14 Rady Miasta Piły z dnia 24 czerwca 2014 roku skutkuje, więc nieważnością aktu w całości.

Mając na uwadze powyższe wydanie niniejszego rozstrzygnięcia jest w pełni uzasadnione.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga za moim pośrednictwem do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann