



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 listopada 2012 r.

Poz. 4504

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.487.2012 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 października 2012 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIV/221/12 Rady Miejskiej w Wilamowicach z dnia 26 września 2012 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych oraz warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Wilamowice w części określonej w:

- § 1 ust. 1 uchwały, jako niezgodnej z art. 15 ust. 2 w związku z art. 79 ustawy z dnia 16 grudnia 2010r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011r. Nr 5, poz. 13 z późn. zm.);
- § 2 ust. 2 począwszy od wyrazów „...do którego należy dołączyć... ”, ust. 4 i ust. 6, § 3, § 4 pkt 9, § 5, § 6 Załącznika Nr 2 do ww. uchwały, jako niezgodnej z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011r. Nr 5, poz. 13 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”

Uzasadnienie

Rada Miejska w Wilamowicach przedmiotową uchwałą z dnia 26 września 2012 r. ustaliła warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych, stanowiące załącznik Nr 2 do uchwały. Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 3 października 2012r.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega między innymi 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, a określenie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania w tych obiektów następuje w drodze uchwały, podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego. Uchwała podjęta na podstawie art. 15 ust. 2 wskazanej ustawy zawiera normy powszechnie obowiązujące, co kwalifikuje ją do aktów prawa miejscowego.

Należy także podnieść, iż ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym. Zatem z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikowaniu wiążących do norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

W § 2 ust. 2 załącznika nr 2 do uchwały Rada stwierdziła, że udostępnienie operatorom publicznego transportu zbiorowego i przewoźnikom przystanków komunikacyjnych następuje na pisemny wniosek, do którego należy dołączyć wskazane w pkt od 1 do 8 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 zasadnicze znaczenie ma ust. 2 wskazanego wyżej przepisu ustawy, 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 dokumenty pomocnicze, o charakterze fakultatywnym. 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 § 2 ust. 2 Załącznika nr 2 do uchwały należy dojść do wniosku, że Rada Miejska w Wilamowicach 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 ramach warunków i zasad korzystania z przystanków, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Wilamowice, Rada Miejska określiła w § 2 ust. 4 Załącznika nr 2 do uchwały uprawnienia i obowiązki Burmistrza, co należy uznać za niezgodne z prawem. Ponadto w § 2 ust. 6 wskazano, iż opłata za korzystanie z przystanków jest naliczana i pobierana przez Gminę Wilamowice w cyklach miesięcznych. Jednakże organ nadzoru wskazuje, iż 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 § 2 ust. 4 i ust. 6 Załącznika nr 2 do uchwały. W ocenie organu nadzoru nie znajdują one uzasadnienia w przywołanym w podstawie prawnej uchwały tj. przepisie art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Rada Miejska określiła w § 3 Załącznika nr 2 do uchwały w jakich przypadkach zarządca może odmówić zgody na udostępnienie przystanków Postanowienia te – w ocenie organu nadzoru – nie mieszczą się w ramach normy zawartej w przepisie art. 15 ust. 2 ustawy. Zgodnie z art. 32 ust. 3 ustawy „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.” A zatem 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.

W § 4 pkt 9 Załącznika nr 2 do uchwały Rada postanowiła, iż „zabrania się na terenie przystanków komunikacyjnych bez zgody Gminy Wilamowice rozmieszczania plakatów i ogłoszeń oraz prowadzenie innej działalności niż przewóz osób”. Czyny, których dokonywania zabrania cytowany zapis uchwały są objęte sankcją z art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń (umieszczanie plakatów i ogłoszeń) lub art. 60¹ § 1 Kodeksu wykroczeń (prowadzenie działalności na terenie przystanku innej niż przewóz osób). Zatem ustalenie przedmiotowych zakazów w sytuacji, gdy brak jest podstaw prawnych do ich ustalania, a sprawy te uregulowane już zostały w ustawie, stanowi istotne naruszenie prawa.

Z kolei w § 5 Załącznika nr 2 do uchwały Rada ustaliła warunki wypowiedzenia zawartej umowy na korzystanie z przystanków komunikacyjnych. Unormowania te również należy uznać za niezgodne z prawem. Nie znajdują one bowiem żadnego uzasadnienia w przywołanym w podstawie prawnej uchwały przepisie art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Unieważniane unormowania regulują warunki wypowiedzania umów na korzystanie z przystanków, a więc kwestie, które – jako należące do sfery wykonawczej - nie mieszczą w zasadach i warunkach korzystania z przystanków – materii regulowanej przez organ stanowiący. Zdaniem organu nadzoru, unormowania te - nie powinny mieć miejsca w uchwale Rady Miejskiej, lecz we właściwej umowie między jednostką samorządu terytorialnego a przewoźnikiem lub operatorem. I to działający w imieniu tej jednostki organ wykonawczy (lub podmioty przez niego wskazane w ramach art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), a nie Rada - samodzielnie (bez żadnych wytycznych Rady w tym zakresie) powinien kształtować treść umowy w granicach wyznaczonych przez przepis art. 353¹ kodeksu cywilnego.

W § 6 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 lub zaprzestaniu działalności przewozowej. Regulacja ta stanowi, zdaniem organu nadzoru, poprzez powtórzenie i modyfikację, naruszenie art. 32 ust. 6 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Zgodnie z tym przepisem „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.

Ponadto w § 1 ust. 1 uchwały Rada stwierdziła: „Udostępnić operatorom publicznego transportu zbiorowego oraz przewoźnikom – przedsiębiorcom uprawnionym do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu, przystanki komunikacyjne, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Wilamowice”.

Należy zauważyć, iż zgodnie z ustawą z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn. Dz.U. z 2007r. Nr 125, poz. 874 z późn. zm.) do wykonywania przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych osób (zarówno w krajowym, jak i międzynarodowym transporcie drogowym) niezbędne jest posiadanie zezwolenia.

Obecnie zgodnie z art. 79 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym zezwolenia na podejmowanie i wykonywanie działalności w zakresie krajowego regularnego przewozu osób w transporcie drogowym mogą być wydawane na okres nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia 2016 r. Od dnia 01 stycznia 2017 r. przewóz osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego niebędący przewozem o charakterze użyteczności publicznej będzie wykonywany po dokonaniu przez przedsiębiorcę zgłoszenia o zamiarze wykonywania takiego transportu do organizatora i wydaniu przez organizatora potwierdzenia zgłoszenia przewozu.

A zatem poprzez regulację określoną w § 1 ust. 1 uchwały, ograniczono krąg podmiotów, którzy będą mogli korzystać z przystanków komunikacyjnych, a ponadto przepis uchwały będzie miał zastosowanie począwszy od 01 stycznia 2017 r.

Mając na uwadze powyższe stwierdzenie nieważności niniejszej uchwały we wskazanej części należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. WOJEWODY
ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru
Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

1) Rada Miejska w Wilamowicach

- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,

2) NPII a/a