



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 1 lutego 2019 r.

Poz. 931

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1.2019 **WOJEWODY ŚLĄSKIEGO**

z dnia 30 stycznia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr III/19/2018 Rady Gminy Pawonków z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia zasad korzystania przez operatora lub przewoźnika z przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Pawonków – w części określonej w § 8 załącznika do uchwały - jako sprzecznej art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2016 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z § 11 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 lit. b rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. z 2018 r., poz. 202) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 grudnia 2018 r. Rada Gminy Pawonków przyjęła uchwałę Nr III/19/2018 w sprawie ustalenia zasad korzystania przez operatora lub przewoźnika z przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Pawonków. Załącznik do uchwały stanowią warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 7 ust. 1 pkt 4, art. 40 ust. 1 i 2 pkt 4, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 oraz art. 16 ust. 4 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 grudnia 2018 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona w części niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy, 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. Natomiast z art. 15 ust. 2 ustawy wynika, że 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. Należy podkreślić, iż uchwała podjęta na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy zawiera normy powszechnie obowiązujące, co kwalifikuje ją do aktów prawa miejscowego.

Dalej, należy wskazać, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z powołanej wyżej konstytucyjnej zasady praworządności wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami

administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez Radę Gminy przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *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.*

Zdaniem organu nadzoru, treść § 8 załącznika do uchwały jest sprzeczna z prawem.

W treści wymienionego powyżej przepisu uchwały określono, iż *Operator lub przewoźnik winien uzgodnić z Wójtem Gminy Pawonków sposób prezentacji na przystankach (słupach przystankowych, na elementach wiat przystankowych) - rozkładu jazdy oraz ogłoszeń związanych z wykonywanymi przewozami i we własnym zakresie zmieścić rozkład jazdy na przystanku.*

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1983 ze zm.) przewoźnik wykonujący regularne przewozy osób jest obowiązany w szczególności podać do publicznej wiadomości rozkład jazdy środków transportowych przez zamieszczenie informacji na wszystkich dworcach i przystankach wymienionych w rozkładzie jazdy. W tym miejscu należy podkreślić, iż sposób realizacji ww. obowiązku, a więc problematyka sposobu i terminów ogłaszania oraz aktualizacji rozkładów jazdy uregulowana została szczegółowo w Rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. z 2012 r., poz. 202). Stosownie do § 11 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 lit. b przywołanego wyżej rozporządzenia, przewoźnik wykonujący regularny przewóz osób podaje rozkład jazdy do publicznej wiadomości w szczególności poprzez przekazanie rozkładu jazdy oraz informacji dotyczącej rozkładu jazdy właścicielowi albo zarządzającemu przystankiem komunikacyjnym lub dworcem, celem zamieszczenia informacji dotyczącej rozkładu jazdy na danym obiekcie - w transporcie drogowym oraz innym szynowym. W transporcie drogowym podawanie rozkładu jazdy do publicznej wiadomości polegające na przekazaniu rozkładu jazdy oraz informacji dotyczącej rozkładu jazdy właścicielowi albo zarządzającemu przystankiem komunikacyjnym lub dworcem, celem zamieszczenia informacji dotyczącej rozkładu jazdy na danym obiekcie następuje poprzez przekazanie kopii zatwierdzonego rozkładu jazdy w postaci pliku w formacie PDF oraz w wersji elektronicznej umożliwiającej edycję tekstu. Przedmiotowe rozporządzenie w sprawie rozkładów jazdy, jako akt wykonawczy do ustawy Prawo przewozowe, stanowi jednoznacznie, że to właściciel albo zarządzający przystankiem komunikacyjnym zamieszcza informację dotyczącą rozkładu jazdy na danym obiekcie. Przepis § 8 załącznika do uchwały pozostaje zatem w oczywistej kolizji z cytowanymi przepisami § 11 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 lit. b ww. rozporządzenia w sprawie rozkładów jazdy. Jak już organ nadzoru podniósł powyżej, 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 wprowadzaniu przepisów sprzecznych z innymi normami o charakterze powszechnie obowiązującym - tu: z przepisami rozporządzenia.

W odniesieniu do wyżej wskazanych istotnych naruszeń prawa, organ nadzoru sygnalizuje, iż Rada Gminy Pawonków naruszyła również zasady prawidłowej legislacji, gdyż zgodnie z treścią § 115 i § 118 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283) w rozporządzeniu zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym) oraz nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Wskazane powyżej zasady, na mocy § 143 załącznika do ww. rozporządzenia mają zastosowanie także do aktów prawa miejscowego.

Powyżej powołane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecnictwem sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 5 września 2017 r. (sygn. akt III SA/Kr 463/17; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) stwierdzono,

że Ustawodawca, kształtując upoważnienie rady gminy do wydania przedmiotowej uchwały wskazał, które kwestie pozostawił regulacji jednostki samorządu terytorialnego. Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu udzielonego przez ustawę upoważnienia w zakresie tworzenia przepisów wykonawczych, nie może tego upoważnienia przekraczać. Niedopuszczalne jest regulowanie uchwałą kwestii objętych normami o charakterze powszechnie obowiązującym. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na przetwarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Stosownie do wskazanej wyżej normy kompetencyjnej wynikającej z art. 15 ust. 2 u.s.g. właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego został upoważniony do określenia m.in. warunków i zasad korzystania z przystanków, których jest właścicielem lub zarządzającym. (...). Rada ma obowiązek ściśle trzymać się ram wyznaczonych zarówno przez ustawę, jak i naturę materii, którą w ramach danego upoważnienia ustawowo reguluje. (zob. również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 września 2018 r., sygn. akt I GSK 1822/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Reasumując, Rada Gminy Pawonków w wyżej wymienionym zakresie, przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 15 ust. 2 ustawy, wprowadzając przepis sprzeczny z § 11 ust. 1 pkt 3 ust. 3 pkt 2 lit. b rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie rozkładów jazdy.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa w uchwale uznaje się takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr III/19/2018 Rady Gminy Pawonków z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia zasad korzystania przez operatora lub przewoźnika z przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Pawonków, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wskazanej części uzasadnionym i koniecznym.

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz