



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 czerwca 2020 r.

Poz. 4603

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.493.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 czerwca 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XX/203/2020 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych oraz warunków i zasad korzystania z przystanków, których właścicielem jest Gmina Sławków, w całości, jako niezgodnej z art. 15 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2475 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Sławkowie określiła przystanki komunikacyjne na terenie Gminy Sławków, których właścicielem jest Gmina Sławków (załącznik nr 1 do uchwały) oraz określiła warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Sławków (załącznik nr 2).

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt. 4, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, dalej jako „ustawa”.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 maja 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż narusza ona istotnie prawo.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy 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.

Charakter normatywny uchwały przesądza o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, że wszystkie unormowania takiej uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic. W wyroku z dnia z 26 maja 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla w tezie pierwszej, że *rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego (...) winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji (...), a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej* (sygn. akt SA/Wr 310/92, publ. "Wspólnota" 1993, nr 2, s. 21). 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 zupełnej dowolności. Rada ma obowiązek ściśle się trzymać ram wyznaczonych zarówno przez ustawę, jak i naturę materii, którą w ramach danego upoważnienia ustawowego reguluje. Należy również podnieść, że rada gminy formułując postanowienia uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego nie tylko

nie może nimi wykroczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ale i naruszać innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Stąd też - stosownie także do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa - akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami normowanej (nawet, jeśli taka regulacja stanowiłaby jedynie powtórzenie obowiązującego przepisu). Ponowne uregulowanie przez radę gminy materii ustawowej zawsze będzie prowadzić do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy, i to nie tylko w przypadkach, w których regulacje uchwały w sposób oczywisty normują określone zagadnienia wbrew obowiązującym przepisom prawa. Również i modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 16.06.1992 r., II SA 99/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 44.; wyrok NSA Ośrodek Zamiejskowy we Wrocławiu z dnia 14.10.1999 r., I SA/Wr 1179/98, OwSS 2000, nr 1, poz. 17; wyrok NSA Ośrodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 28.02.2003 r., I SA/LU 882/02, Fin. Kom. 2003, nr 4, poz. 53; wyrok NSA Ośrodek Zamiejskowy we Wrocławiu z dnia 25.03.2003 r., II SA/Wr 2572/02, Dz.Urz. Opols. 2003, nr 78, poz. 1520, WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 29.09.2010 r., sygn. akt II SA/SZ 424/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Z powyższych powodów tego rodzaju wady legislacyjne są traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych, jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. wyrok NSA z 30.09.2009 r., II OSK 1077/09, WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 14.07.2011 r., sygn. akt II SA/WR 300/11, wyrok NSA z dnia 08.04.2008 r., II OSK 370/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W ocenie organu nadzoru, regulacja zawarta w załączniku nr 2 do uchwały nie wypełnia delegacji wskazanej w art. 15 ust. 2 ustawy dotyczącej warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych. Brak jest bowiem w załączniku nr 2 do uchwały określenia warunków korzystania z przystanków komunikacyjnych a regulację dotyczącą zasad korzystania z przystanków należy uznać za niewystarczającą.

W ocenie organu nadzoru, w ramach powyższego upoważnienia ustawowego nie można, jako warunków i zasad, potraktować regulacji wprowadzonych w § 2 i 3 załącznika nr 2 do uchwały. W § 2 załącznika nr 2 do uchwały Rada Miejska w Sławkowie przewidziała bowiem, iż: *Korzystanie z przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Sławków musi zostać uzgodnione z Burmistrzem Miasta Sławkowa. Z kolei § 3 załącznika nr 2 do uchwały stanowi, iż Uzgodnienie, o którym mowa w § 2, wydawane jest na pisemny wniosek operatora lub przewoźnika złożony Burmistrzowi Miasta Sławkowa (ust. 1) Do wniosku należy dołączyć:*

- 1) *proponowany rozkład jazdy uwzględniający przystanki,*
- 2) *wykaz obsługiwanych przystanków z podaniem ich nazw i lokalizacji (ust. 2).*

W ocenie organu nadzoru ww. regulacje nie znajdują uzasadnienia w przywołanym w podstawie prawnej uchwały przepisie art. 15 ust. 2 ustawy, a ponadto wkraczają w materię uregulowaną już przez Ustawodawcę w art. 32 ust. 1-3 ustawy. Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy *Przed dokonaniem zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 ust. 1, przedsiębiorca powinien uzgodnić zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych położonych w granicach administracyjnych miast i dworców z właścicielem tych obiektów lub ich zarządzającym. Do wniosku o uzgodnienie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców, o których mowa w ust. 1, przedsiębiorca dołącza w szczególności proponowany rozkład jazdy oraz schemat połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami komunikacyjnymi.(art. 32 ust. 2 ustawy)*

Z kolei, 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 rada gminy nie posiada kompetencji do wypowiedzania się w tym zakresie.

Zakwestionowanie przez organ nadzoru § 2 i 3 załącznika nr 2 do uchwały powoduje, iż regulacja przedmiotowej uchwały nie wypełnia delegacji, o której mowa w art. 15 ust. 2 ustawy dot. określenia warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych. Brak jest bowiem w załączniku nr 2 do uchwały określenia warunków korzystania z przystanków komunikacyjnych.

Zgodnie z definicją zawartą w słowniku Języka Polskiego PWN warunek to:

1. czynnik, od którego uzależnione jest istnienie lub zajście czegoś
2. zastrzeżenie w umowie, od którego spełnienia zależy zrealizowanie czegoś
3. we wnioskowaniu implikacyjnym: stan rzeczy, który musi zajść, aby mógł zaistnieć inny stan rzeczy.

Ponadto, regulację dotyczącą określenia zasad korzystania z przystanków zawartą w załączniku nr 2 do uchwały należy uznać za niewystarczającą.

Rada Miejska w Sławkowie (oprócz wspomnianych wyżej i kwestionowanych przez organ nadzoru regulacji zawartych w § 2 i 3 załącznika nr 2 do uchwały) postanowiła, iż:

Z przystanków komunikacyjnych zlokalizowanych na terenie Gminy Sławków mogą korzystać wyłącznie uprawnieni są przewoźnicy, będący operatorami publicznego transportu zbiorowego oraz przedsiębiorcy uprawnieni do prowadzenia działalności w zakresie przewozu osób, zwani dalej przewoźnikami (§ 1). Z przystanków komunikacyjnych należy korzystać zgodnie z przepisami zawartymi w ustawie Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. 2020 r., poz. 110 ze zm.) (§ 4). Korzystanie z przystanków komunikacyjnych jest nieodpłatne (§ 5).

Zgodnie z definicją zawartą w słowniku Języka Polskiego PWN zasady to:

1. prawo rządzące jakimiś procesami, zjawiskami; też: formuła wyjaśniająca to prawo
2. norma postępowania
3. ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach
4. podstawa funkcjonowania lub konstrukcji czegoś
5. związek chemiczny o właściwościach przeciwnych do kwasów i w reakcjach z nimi tworzący sole

A zatem, Rada Miejska w Sławkowie w ramach warunków i zasad korzystania z przystanków, powinna określić sposób korzystania z miejsca przeznaczonego do wsiadania lub wysiadania pasażerów na danej linii komunikacyjnej. Adresatem tej regulacji jest przewoźnik, który na tej podstawie będzie świadomy, w jaki sposób ma świadczyć usługi. Powyższe znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, zgodnie z którym: *Stosownie do wskazanej wyżej normy kompetencyjnej wynikającej z art. 15 ust. 2 ustawy (...) właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego został upoważniony do określenia m.in. warunków i zasad korzystania z przystanków, których jest właścicielem lub zarządzającym. Określenie warunków w tym konkretnym przypadku oznacza wskazanie czynników, od których uzależnione jest korzystanie z przystanków (np. wymóg posiadania stosownej umowy). Z kolei określenie zasad oznacza wprowadzenie pewnego sposobu postępowania przez określone podmioty w danych okolicznościach. Przekładając tę regułę na omawiany przypadek wskazać należy, że wprowadzenie zasad to nic innego jak określenie adresatów norm i reguł postępowania w przypadku korzystania przez nich z udostępnionych przystanków. 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 ustawowo reguluje (por. wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 5 stycznia 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1434/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).*

Biorąc powyższe pod uwagę, wyżej opisany brak regulacji powoduje niewypełnienie delegacji ustawowej z art. 15 ust. 2 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Niewypełnienie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego tj. jej niewyczerpania lub przekroczenia, powtarzania czy modyfikacji przepisów ustawowych stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (por. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

Na marginesie, organ nadzoru wskazuje, iż § 1 załącznika nr 2 do uchwały zawiera błędy językowe.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XX/203/2020 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych oraz warunków i zasad korzystania z przystanków, których właścicielem jest Gmina Sławków, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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