



Poznań, dnia 23 października 2020 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.643.2020.22

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność § 3 ust. 2 oraz § 9 załącznika nr 3 do uchwały nr XXIII/222/2020 Rady Miejskiej Śmigła z dnia 24 września 2020 r. w sprawie określania przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Śmigiel, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 24 września 2020 r. Rada Miejska Śmigła podjęła uchwałę nr XXIII/222/2020 w sprawie określania przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Śmigiel, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 15 ust. 2 w związku z art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2475 ze zm.) i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 25 września 2020 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził co następuje:

Na mocy art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2475 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, gmina jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego. 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

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

terytorialnego, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów”. Stosownie do zapisów art. 15 ust. 2 ustawy: „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”.

Kompetencja uchwałodawcza rady wynikająca z art. 15 ust. 2 ustawy ograniczona została zatem do określenia przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego oraz do określenia warunków i zasad korzystania z nich. „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. (...) wprowadzenie zasad to nic innego jak określenie adresatów norm i reguł postępowania w przypadku korzystania przez nich z udostępnionych przystanków” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 5 stycznia 2016r., sygn. akt II SA/Rz 1434/15; CBOSA).

Podkreślić należy, że uchwała podejmowana na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11; CBOSA). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”. 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.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Wypełniając powyższą delegację z art. 15 ust. 2 ustawy, Rada Miejska Śmigła w załączniku nr 3 do uchwały, zwanym dalej „załącznikiem nr 3”, określiła „Warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Śmigiel”.

Zgodnie z § 2 ust. 1 załącznika nr 3: „Przewoźnicy, o których mowa w art. 4 pkt. 1 ppkt. 11 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2475 ze zm.) zamierzający korzystać z przystanków określonych w § 1 uchwały winni wystąpić do Burmistrza Śmigła z pisemnym wnioskiem o uzgodnienie warunków i zasad korzystania z nich”.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że publiczny transport zbiorowy może być wykonywany przez operatora publicznego transportu zbiorowego lub przewoźnika (art. 6 ust. 1 ustawy). W świetle art. 4 ust. 1 pkt 11 ustawy (Rada Miejska Śmigła w § 2 ust. 1 załącznika nr 3 błędnie powołała: „art. 4 pkt. 1 ppkt. 11 ustawy (...)"), przewoźnik to „przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu (...)”. Procedura potwierdzenia zgłoszenia przewozu została uregulowana w art. 30 i nast. ustawy. W myśl art. 30 ust. 1 ustawy: „Przewóz osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego niebędący przewozem o charakterze użyteczności publicznej może być wykonywany przez przedsiębiorcę po dokonaniu zgłoszenia o zamiarze wykonywania takiego przewozu do organizatora właściwego ze względu na obszar lub zasięg przewozów i wydaniu przez tego organizatora potwierdzenia zgłoszenia przewozu, z zastrzeżeniem art. 31”. Natomiast 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”.

Z powyższego wynika, że wprowadzony przez ustawodawcę proces uzgadniania zasad korzystania z przystanków lub dworców przez przewoźników dotyczy jedynie tych obiektów, które są położone w granicach administracyjnych miast. Wymogu takiego ustawodawca nie przewidział w odniesieniu do przystanków położonych poza granicami administracyjnymi miast (por. także art. 32 ust. 6 ustawy). Organ nadzoru na marginesie podkreśla zatem, że prawidłowa rekonstrukcja treści normy prawnej wynikającej z § 2 ust. 1 załącznika nr 3 winna uwzględniać wskazane postanowienia art. 32 ustawy.

Przechodząc do dalszej oceny legalności załącznika nr 3 stwierdzić należy, że zawiera on przepisy regulujące kwestie przedmiotowych uzgodnień korzystania z przystanków, które w sposób niedopuszczalny ingerują w materię unormowaną ustawowo, dodatkowo ją modyfikując.

W myśl § 3 ust. 2 załącznika nr 3: „Burmistrz Śmigła może odmówić uzgodnienia korzystania z przystanków; w uzasadnionych przypadkach, w szczególności w przypadku, gdy: a) wydanie uzgodnienia może spowodować ograniczenie przepustowości przystanków komunikacyjnych, b) wydanie uzgodnienia może spowodować zagrożenie dla organizacji lub bezpieczeństwa ruchu”.

W ocenie organu nadzoru przepis § 3 ust. 2 załącznika nr 3 został podjęty przez radę z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 15 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 3 ustawy.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

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”. To zatem ustawodawca sam określił przypadki, kiedy należy uzgodnić z przewoźnikiem zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych położonych w granicach administracyjnych miast lub dworca. A contrario należy rozumieć, iż niewypełnienie przesłanek ustawowych skutkuje brakiem uzgodnienia. Jednocześnie prawodawca miejscowy ani w art. 15 ust. 2, ani też w art. 32 dotyczącym uzgodnień, nie został wprost upoważniony do modyfikowania ustawowych przesłanek dokonywania uzgodnień, o których mowa w art. 32 ust. 3 ustawy. Rada, wprowadzając regulację § 3 ust. 2 załącznika nr 3, działała zatem z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego i bez podstawy prawnej dokonała modyfikacji przepisu art. 32 ust. 3 ustawy. Uchybienie to stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności wadliwego przepisu § 3 ust. 2 załącznika nr 3.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto przepis § 9 załącznika nr 3, w myśl którego: „Uzgodnienie korzystania z przystanków może być przez Burmistrza Śmigła cofnięte w uzasadnionych przypadkach, w szczególności w przypadku: a) nieprzestrzegania przez Przewoźnika rozkładu jazdy i przez to utrudnienie korzystania z przystanków przez innych Przewoźników, b) niepowiadomienia Burmistrza Śmigła o zmianie rozkładu jazdy lub przystanków, z których Przewoźnik korzysta, celem dokonania aktualizacji uzgodnienia korzystania z przystanków”.

W ocenie organu nadzoru również i cytowana regulacja § 9 załącznika nr 3 nie mieści się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 15 ust. 2 ustawy, a jednocześnie w sposób sprzeczny z prawem wkracza w materię unormowaną ustawowo. Po pierwsze, o przesłankach dopuszczalności uzgodnienia korzystania z przystanków komunikacyjnych położonych w granicach administracyjnych miast lub dworca, jak już to wcześniej wyjaśniono, przesądził sam ustawodawca w art. 32 ust. 3 ustawy. Rada gminy nie jest zatem upoważniona do uchwalania odmiennych przesłanek, które miałyby stanowić podstawę odmowy czy też cofnięcia uzgodnienia. Po drugie, ustawodawca za nieprzestrzeganie przez przewoźnika jego obowiązków przewidział „sankcję” w postaci cofnięcia potwierdzenia zgłoszenia przewozu. Jak bowiem stanowi art. 35 ust. 4 ustawy: „Organizator, w drodze decyzji administracyjnej, cofa potwierdzenie zgłoszenia przewozu w przypadku: 1) rażącego naruszenia przez przewoźnika zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 46; 2) rażącego naruszenia warunków wykonywania przewozu określonych w potwierdzeniu zgłoszenia przewozu, w tym w rozkładzie jazdy; 3) rażącego naruszenia zasad korzystania z przystanków; 4) odstąpienia potwierdzenia osobie trzeciej, przy czym nie jest odstąpieniem potwierdzenia powierzenie wykonania przewozu innemu przewoźnikowi, o

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

którym mowa w art. 5 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe; 5) niewykonywania przez przedsiębiorcę przewozu, na skutek okoliczności zależnych od niego, jeżeli: a) przewoźnik nie wykona obowiązku, o którym mowa w ust. 2, b) przewoźnik, mimo wykonania obowiązku, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, nie podjął wykonywania przewozu we wskazanym terminie”.

Uznać zatem należy, że przepis § 9 załącznika nr 3 został wydany z rażącym naruszeniem art. 15 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 3 i art. 35 ust. 4 ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jego nieważności.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Łukasz Mikołajczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Miejska Śmigła
Burmistrz Śmigła

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117