



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 stycznia 2016 r.

Poz. 399

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.55.2.2016.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 20 stycznia 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz.1515)

stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 4, ust. 5 załącznika nr 2 do uchwały Rady Gminy Kotla Nr XVI/77/15 z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych oraz określenia warunków korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Kotla.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 30 grudnia 2015 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1440), zwanej dalej także ustawą, Rada Gminy Kotla podjęła uchwałę Nr XVI/77/15 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych oraz określenia warunków korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Kotla, zwaną dalej także uchwałą.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 12 stycznia 2016 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że:

- § 3 ust. 4 załącznika nr 2 do uchwały podjęto z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym w zw. z art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.) w zw. z § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. z 2012 r. poz. 451) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.),

– § 3 ust. 5 załącznika nr 2 do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 oraz art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r., poz. 482 ze zm.) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Kotla określiła przystanki komunikacyjne oraz warunki korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Kotla.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega m.in. 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 (art. 15 ust. 1 pkt 6), a 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. Uchwała taka stanowi akt prawa miejscowego, gdyż zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na terenie gminy.

Jak wynika z przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, zarówno operator, jak i przewoźnik są podmiotami uprawnionymi do świadczenia usług w zakresie przewozu osób, jeśli spełniają warunki do podejmowania i wykonywania działalności w zakresie przewozu osób określone w przepisach ustaw wymienionych w art. 6 ust. 2 ustawy. Operator wykonuje przewozy o charakterze użyteczności publicznej na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, a w przypadku samorządowego zakładu budżetowego, na podstawie aktu wewnętrznego, określającego warunki wykonywania usług przewozowych (art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym), natomiast przewoźnik wykonuje przewozy „komercyjne” niebędące przewozami o charakterze użyteczności publicznej na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu (art. 4 ust. 1 pkt 11 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym).

Określenie warunków w tym konkretnym przypadku oznacza wskazanie czynników, od których uzależnione jest korzystanie z przystanków (np. wymóg posiadania stosownej umowy). Uregulowanie zasad oznacza natomiast 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, albowiem Rada ma obowiązek ściśle trzymać się ram wyznaczonych zarówno przez ustawę, jak i naturę materii, którą w ramach danego upoważnienia ustawowego reguluje.

W § 3 ust. 4 załącznika nr 2 do uchwały Rada Gminy Kotla postanowiła, że: „Umieszczenie tablicy z rozkładem jazdy oraz jej utrzymanie w należytym stanie technicznym należy do przedsiębiorcy (operatora, przewoźnika)”.

Zdaniem Organu Nadzoru wskazanym przepisem załącznika nr 2 do uchwały Rada Gminy Kotla przesądziła faktycznie o tym, kto ponosił będzie koszty związane z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy na przystankach. Niewątpliwie bowiem umieszczenie i utrzymanie w należytym stanie technicznym tablic z rozkładem jazdy będzie wiązało się z ponoszeniem odpowiednich kosztów. Kwestionowanym zapisem uchwały zdecydowano więc (w sposób dorozumiany), że stosowne koszty ponosić będzie korzystający z przystanku operator lub przewoźnik.

W ocenie organu nadzoru postanowienie § 3 ust. 4 załącznika nr 2 do uchwały wykracza poza zakres upoważnienia przyznanego Radzie na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności. Przytoczony przepis uchwały nie dotyczy bowiem warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych lecz zasad umieszczenia informacji z rozkładem jazdy na przystankach komunikacyjnych przy jednoczesnym arbitralnym rozstrzygnięciu kwestii związanych z ich utrzymaniem.

Ponadto należy zauważyć, że na podstawie § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. z 2012 r. poz. 451) - „Ponoszenie kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy na przystanku komunikacyjnym lub dworcu oraz w systemie informacji dla pasażera, w transporcie drogowym oraz innym szynowym, odbywa się na podstawie umowy”. W tym miejscu należy również wskazać na art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121), zgodnie z którym strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Zasada ta, przyznająca stronom swobodę w kształtowaniu łączącego je stosunku umownego, musi mieć także zastosowanie w przypadku umów, w których jedną ze stron będzie Gmina. Treść kwestionowanego zapisu uchwały, zawierająca elementy umowy cywilnoprawnej, która ma być dopiero zawarta przez kontrahentów w przyszłości, nie pozostawia stronom tej umowy żadnej swobody w tym zakresie, stawiając Wójta Gminy (jako stronę tej umowy; szczegółowo o tym, kto składa oświadczenie woli w sprawach majątkowych w imieniu gminy rozstrzyga art. 46 ustawy o samorządzie gminnym) jedynie w roli technicznego wykonawcy. W tym świetle niedopuszczalnym jest, aby strony przyszłej umowy tj. operator publicznego transportu zbiorowego lub przewoźnik nie mieli wpływu na jej treść, z uwagi na to, że jej postanowienia reguluje podjęta uchwała rady gminy narzucająca jednostronne rozwiązanie dla strony umowy. Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale będącej

aktem prawa miejscowego, który podejmowany jest w oparciu o normę ustawową. Zatem o tym, do kogo będzie należało umieszczanie i utrzymywanie w należyтым stanie technicznym informacji z rozkładem jazdy, i co z tym związane – ponoszenie w tym zakresie odpowiednich kosztów, postanowić można w stosownej umowie, a nie w przepisach przedmiotowej uchwały.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 3 marca 2008 r. sygn. I OSK 1873/07 uznał, iż: „Organ władzy wykonawczej wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.”.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. 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.

Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).

Wobec powyższego należy stwierdzić, że § 3 ust. 4 załącznika nr 2 do uchwały podjęty został z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy w zw. z art. 353¹ Kodeksu cywilnego w zw. z § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie rozkładów jazdy, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.

W § 3 ust. 5 załącznika nr 2 do uchwały wskazano: „Zabrania się umieszczania na przystankach plakatów, reklam i innych informacji niż te, które dotyczą rozkładu jazdy.”.

Zgodnie z normą upoważniającą z art. 15 ust. 2 ustawy do kompetencji Rady Gminy Kotła należy: „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.”.

Przepis § 3 ust. 5 załącznika nr 2 do uchwały nie stanowi jednak wykonania kompetencji prawodawczej, ponieważ nie odnosi się w żaden sposób do warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych. Określa on zachowania zakazane, które mają charakter powszechny i dotyczą ochrony porządku na przystankach. Tymczasem zachowania opisywane w uchwale stanowią wykroczenie opisane w art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń, który stanowi: „Kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny”. Oznacza to, że w akcie prawa miejscowego powtórzono, i to z modyfikacją, regulację ustawową, co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności przepisu modyfikującego. Modyfikowanie regulacji ustawowych (a nawet ich powtarzanie i uzupełnienie) przez przepisy uchwały jest zaś wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji i powtarzania w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach

hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacja przypisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998).

Organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. 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.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
P. Hreniak