



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 grudnia 2024 r.

Poz. 6544

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-N.4131.45.1.2024.AS WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 18 grudnia 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 4 we fragmencie: „w terminie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały nr IX/62/2024 Rady Miejskiej w Kamieńcu Ząbkowickim z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych zlokalizowanych na terenie gminy Kamieniec Ząbkowicki, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Kamieniec Ząbkowicki oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków oraz § 6 pkt 1 i 2 i § 7 załącznika nr 2 do tej uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Kamieńcu Ząbkowickim na sesji w dniu 27 listopada 2024 r. podjęła uchwałę nr IX/62/2024 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych zlokalizowanych na terenie gminy Kamieniec Ząbkowicki, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Kamieniec Ząbkowicki oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 listopada 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 4 we fragmencie: „w terminie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.), oraz § 45 ust. 1 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanego dalej „rozporządzeniem”, polegającym na niezgodnym z ustawą określeniu wejścia w życie aktu prawa miejscowego;
- § 6 pkt 1 i 2 i § 7 załącznika nr 2 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 2778) oraz § 11 ust. 1 i 3 oraz § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. z 2018 r. poz. 202), zwanego dalej rozporządzeniem, polegającym na przekroczeniu upoważnienia ustawowego.

Uchwała Rady Miejskiej w Kamieńcu Ząbkowickim nr IX/62/2024 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych zlokalizowanych na terenie gminy Kamieniec Ząbkowicki, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Kamieniec Ząbkowicki oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków została podjęta jako realizacja upoważnienia z art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym: „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”.

I.

W § 4 uchwały Rada Miejska postanowiła, że uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Podjęta przez Radę Miejską uchwała stanowi akt prawa miejscowego i w oparciu o art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z art. 4 ust. 1 powyższej ustawy akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Z wyprowadzanej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) zasady określoności przepisów prawa wynika generalna reguła formułowania przepisów prawa w sposób jasny i precyzyjny. Zgodnie z § 6 rozporządzenia przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Reguła ta, zgodnie z § 143 rozporządzenia, ma odpowiednio zastosowanie także do projektów aktów prawa miejscowego.

Zasady prawidłowej legislacji mają zastosowanie tak do postanowień regulujących materię objętą aktem prawa miejscowego, jak i do przepisów stanowiących o wejściu w życie uchwały. Z reguł dotyczących sposobu właściwego redagowania przepisów aktów prawa miejscowego wynika obowiązek określenia w sposób jasny, czytelny, precyzyjny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych momentu, od którego normy w nim zawarte wiążą jego adresatów. Z uchwały powinno więc w sposób jednoznaczny wynikać, kiedy akt prawa miejscowego wchodzi w życie.

W ocenie organu nadzoru powyższych wymogów nie spełnia § 4 uchwały, w którym Rada Miejska w Kamieńcu Ząbkowickim ustaliła, że uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Taki sposób redakcji zapisu dotyczącego wejścia w życie uchwały nie określa precyzyjnie momentu, w którym uchwała zacznie obowiązywać. Sformułowanie „w terminie” wyznacza bowiem w tym przypadku jedynie okres, w którym możliwe jest wejście w życie uchwały. Uchwała może więc wejść w życie w jakimkolwiek dniu poprzedzającym dzień, w którym przypada termin 14 dni od dnia ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Jak wynika z § 45 ust. 1 rozporządzenia, mającego odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego, przepisowi o wejściu w życie można nadać brzmienie: 1) "Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia"; 2) "Ustawa wchodzi w życie po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia"; 2a) "Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia"; 3) "Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia" albo "Ustawa wchodzi w życie ... dnia ... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia"; 3a) "Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia"; 4) "Ustawa wchodzi w życie z dniem... (dzień oznaczony kalendarzowo)"; 5) "Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia"; 6) "Ustawa wchodzi w życie...; z wyjątkiem art. ...; który wchodzi w życie..."; 7) "Ustawa wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia... - ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)".

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z 28 stycznia 2013 r. (II SA/Op 556/12) wskazał, że: "wyliczenie zawarte w § 45 ust. 1 zasad techniki prawodawczej ma charakter wyczerpujący, tzn., że przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, jakie odpowiada jednemu spośród schematów wymienionych w § 45 ust. 1. Data wejścia w życie danego aktu normatywnego musi być tak wyznaczona, żeby nie budziła żadnych wątpliwości".

Mając na uwadze powyższe należy uznać, że kwestionowana regulacja § 4 uchwały, jako niejasna i budząca wątpliwości interpretacyjne, co do terminu wejścia w życie uchwały, podjęta została z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz § 45 ust. 1 w zw. z § 143 rozporządzenia, uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności. Jednocześnie, organ nadzoru uznał za wystarczające stwierdzenie nieważności § 4 we fragmencie „w terminie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały. Uwzględniając ustawowy termin wejścia w życie aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie

obowiązujące, wynikający z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - uchwała nr IX/62/2024 Rady Miejskiej w Kamieńcu Ząbkowickim z dnia 27 listopada 2024 r. wejdzie w życie po upływie czternastu dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

II.

W § 6 pkt 1 i 2 załącznika nr 2 do uchwały Rada Miejska postanowiła, że: „Operatorzy i przewoźnicy, posiadający właściwą zgodę na korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządcą jest Gmina Kamieniec Ząbkowicki, zobowiązani są do: 1) wywieszania aktualnych rozkładów jazdy i innych informacji dla pasażerów wyłącznie w miejscach do tego przeznaczonych, tj. w wiacie przystankowej lub na słupku przystankowym ze znakiem D-15; 2) aktualizowania rozkładu jazdy, a także jego wymiany w przypadku, gdy przestanie być czytelny lub zostanie zniszczony;”.

Przepisy § 6 pkt 1 i 2 załącznika nr 2 do uchwały wykraczają poza upoważnienie ustawowe, nie dotyczą bowiem warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, lecz umieszczania informacji na przystankach komunikacyjnych. Organ stanowiący gminy nie może zobowiązać do działań związanych z udostępnianiem pasażerom rozkładów jazdy na przystankach autobusowych, a ustanowienie takiej regulacji istotnie narusza przepisy § 11 ust. 1 i 3 rozporządzenia. Rozporządzenie w sprawie rozkładów jazdy określa bowiem, że to właściciel albo zarządzający przystankiem komunikacyjnym zamieszcza informację dotyczącą rozkładu jazdy na danym obiekcie, zaś przewoźnik zobowiązany jest jedynie do przekazania kopii zatwierdzonego rozkładu jazdy w postaci pliku w formacie PDF oraz w wersji elektronicznej umożliwiającej edycję tekstu.

Brak jest zatem podstaw prawnych do regulacji obowiązków przewoźnika odnośnie zasad umieszczania rozkładów jazdy na przystankach komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Kamieniec Ząbkowicki, co znajduje potwierdzenie również w wyroku z dnia 31 sierpnia 2022 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu (sygn. akt III SA/Po 1729/21).

Z kolei w § 7 załącznika nr 2 do uchwały Rada Miejska postanowiła, że: „Utrzymanie tablicy z rozkładem jazdy na przystanku komunikacyjnym w należyтым stanie technicznym należy do operatora i przewoźnika.” Przepis ten również wykracza poza upoważnienie ustawowe, gdyż nie dotyczy warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, lecz obowiązku w zakresie utrzymania tablicy z rozkładem jazdy.

Wskazać należy, że zgodnie z § 17 ust. 1 rozporządzenia – „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 2024 r. poz. 1061 ze zm.), 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. W tym świetle niedopuszczalnym jest, aby strona przyszłej umowy (w tym przypadku przewoźnik) nie miała wpływu na jej treść, z uwagi na to, że jej postanowienia reguluje podjęta uchwała rady gminy jednostronnie narzucająca postanowienia 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.

Odnosząc się do regulacji zawartej w § 7 załącznika nr 2 do uchwały należy wskazać, że w orzecznictwie sądów administracyjnych została ona uznana jako istotnie naruszająca prawo. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 14 lutego 2023 r., sygn. akt III SA/Gl 711/22 orzekł, że „jak stanowi § 17 ust. 1 w/w rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej 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. Zatem to przy zawieraniu umowy strony tej umowy kształtują postanowienia dotyczące ponoszenia kosztów związanych z zamieszczaniem informacji o rozkładach jazdy na przystanku komunikacyjnym. Niezgodnym zatem z prawem jest zapis uchwały, którym Rada Miejska arbitralnie i wprost nakłada na przewoźnika obowiązek utrzymania rozkładu jazdy w należyтым stanie technicznym. O tym na kim będzie ciążył obowiązek utrzymania w należyтым stanie technicznym tabliczek rozkładu jazdy decyduje umowa cywilnoprawna, a nie przepisy zakwestionowanej uchwały.”.

Wobec powyższego stwierdzić należy, że § 6 pkt 1 i 2 oraz § 7 załącznika nr 2 do uchwały podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz § 11 ust. 1 i 3 oraz § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu w sprawie rozkładów jazdy.

Mając na uwadze powyższe należało orzec 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 jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Anna Żabska