



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 28 września 2016 r.

Poz. 5488

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR WN-II.4131.1.32.2016 WOJEWODY MAŁOPOLSKIEGO

z dnia 27 września 2016 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności, w całości, uchwały Nr CIX/381/2016 Zgromadzenia Związku Komunalnego Gmin „Komunikacja Międzygminna” w Olkuszu z dnia 25 sierpnia 2016 roku w sprawie zmiany uchwały Nr CVIII/380/2016 z dnia 16 czerwca 2016 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem jest Związek oraz przystanków komunikacyjnych, których właścicielami są Gminy, a będące w zarządzaniu ZKG „KM”

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 446) **stwierdzam nieważność, w całości, uchwały Nr CIX/381/2016 Zgromadzenia Związku Komunalnego Gmin „Komunikacja Międzygminna” w Olkuszu z dnia 25 sierpnia 2016 roku w sprawie zmiany uchwały Nr CVIII/380/2016 z dnia 16 czerwca 2016 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem jest Związek oraz przystanków komunikacyjnych, których właścicielami są Gminy, a będące w zarządzaniu ZKG „KM”.**

Uzasadnienie

W dniu 25 sierpnia 2016 r. Zgromadzenie Związku Komunalnego Gmin „Komunikacja Międzygminna” w Olkuszu podjęło uchwałę Nr CIX/381/2016 w sprawie zmiany uchwały Nr CVIII/380/16 z dnia 16 czerwca 2016 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem jest Związek oraz przystanków komunikacyjnych, których właścicielami są Gminy, a będące w zarządzaniu ZKG „KM”, której to uchwały zmienianej dotyczyło rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 14 lipca 2016 r., stwierdzające jej nieważność w części. Przedmiotowe rozstrzygnięcie zostało doręczone organom Związku w dniu 19 lipca 2016 r.

W dniu 22 sierpnia 2016 r. do organu nadzoru wpłynęła skarga Zarządu Związku na rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia 14 lipca 2016 r., którą wraz z odpowiedzią na skargę organ nadzoru przekazał do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy (związku międzygminnego) wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

W przedmiotowej sprawie doszło do takiej sytuacji, że Zarząd Związku złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego stwierdzające nieważność uchwały Zgromadzenia Związku Nr CVIII/380/16 z dnia 16 czerwca 2016 r., a następnie nie czekając na rozstrzygnięcie Sądu, i pomimo wstrzymania obowiązywania uchwały, podjął kolejną uchwałę Nr CIX/381/16 z dnia 25 sierpnia 2016 r., na mocy której zmienił uchwałę Nr CVIII/380/16 w sposób powielający zapisy o przystankach początkowych, końcowych i przelotowych, co było kwestionowane przez organ nadzoru w zaskarżonym rozstrzygnięciu. Uchwała Nr CIX/381/16, w ocenie organu nadzoru została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie

gminnym. Należy bowiem podkreślić, że z chwilą wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, wstrzymane zostało wykonanie będącej jego przedmiotem uchwały, co oznacza, iż do chwili wydania przez Sąd orzeczenia oddalającego bądź odrzucającego skargę akt ten nie wywoływał skutków prawnych.

W dniu 1 września 2016 r. doręczono przedmiotową uchwałę do oceny nadzorczej a w dniu 12 września 2016 r. do redakcji Dziennika Urzędowego Województwa Małopolskiego w celu publikacji.

Pismem z dnia 15 września 2016 r. organ nadzoru zawiadomił Związek o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności badanej uchwały, w części dotyczącej określenia przystanków początkowych, końcowych i przelotowych.

W przedmiotowym piśmie organ nadzoru wskazał, że wstępna ocena zgodności z prawem przedmiotowej uchwały budzi zastrzeżenia organu nadzoru w przedmiocie ustanowienia przez Zgromadzenie Związku przystanków „początkowych”, „końcowych” i „przelotowych”. Organ nadzoru dał wyraz zastrzeżeniom co do legalności przedmiotowych zapisów w rozstrzygnięciu nadzorczym Nr WN-II.4131.1.20.2013 z dnia 8 października 2013r. oraz z dnia 14 lipca 2016 r. Nr WN-II.4131.1.26.2016.

W zawiadomieniu pouczone o prawie zajęcia stanowiska i odniesienia się do zastrzeżeń organu nadzoru. Do dnia wydania niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego organy Związku nie skorzystały z tego prawa.

Przechodząc do merytorycznej oceny badanej uchwały organ nadzoru stwierdza, co następuje.

Jak wskazano już w rozstrzygnięciach nadzorczych z dnia 8 października 2013 r. oraz 14 lipca 2016 r., odnośnie prawa do określania przystanków przelotowych, początkowych i końcowych, zauważyć należy, że zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego określa w drodze uchwały przystanki komunikacyjne i dworce, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego oraz warunki i zasady korzystania z nich przez operatorów i przewoźników. Ustawodawca rozróżnił przystanek komunikacyjny i dworzec, definiując oba te pojęcia. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o publicznym transporcie drogowym dworzec to miejsce przeznaczone do odprawy pasażerów, w którym znajdują się w szczególności: przystanki komunikacyjne, punkt sprzedaży biletów oraz punkt informacji dla podróżnych. Zaś przystanek komunikacyjny to miejsce przeznaczone do wsiadania lub wysiadania pasażerów na danej linii komunikacyjnej, w którym umieszcza się informacje dotyczące w szczególności godzin odjazdów środków transportu, oznaczone zgodnie z przepisami ustawy Prawo o ruchu drogowym (art. 4 ust. 1 pkt 13 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym).

W art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym przyznano radzie gminy (tu zgromadzeniu związku) kompetencję do określenia przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego i odpowiednio związek międzygminny, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów. Tak określony zakres upoważnienia ustawowego przyznaje zatem organowi stanowiącemu kompetencję do określenia przystanków i dworców, a także ustalenia warunków i zasad korzystania z tych przystanków i dworców. Powyżej przytoczony przepis nie przyznaje jednakże kompetencji do pośredniego ustalania przebiegu linii komunikacyjnych, poprzez określenie, które z przystanków mają być początkowymi lub końcowymi, a które przelotowymi. Zakładając racjonalność ustawodawcy - stosowna kompetencja do takiego określania przystanków znalazłaby się w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym, a ustawodawca nie przewidział w cyt. ustawie możliwości określania przystanków początkowych, przelotowych i końcowych

Treść ustawy o publicznym transporcie zbiorowym w sposób precyzyjny reguluje procedurę ustalania rozkładu jazdy wskazując, że proponowany rozkład jazdy przedstawia przedsiębiorca wraz ze zgłoszeniem o zamiarze wykonywania takiego przewozu. Art. 30 ust. 2 pkt 2 przewiduje, że zgłoszenie zawierać powinno określenie proponowanej linii komunikacyjnej, na której ma się odbywać przewóz oraz długość tej linii w kilometrach. W art. 30 ust. 3 pkt 1b przewidziano, że do zgłoszenia przedsiębiorca dołącza proponowany rozkład jazdy zawierający przystanki komunikacyjne i dworce określone w uchwale, o której mowa w art. 15 ust. 2 ustawy. Z art. 32 ust. 1 wynika natomiast, że przed dokonaniem zgłoszenia przedsiębiorca powinien uzgodnić zasady korzystania z przystanków i dworców z właścicielem lub zarządzającym. Do wniosku o takie uzgodnienie co do terenów położonych w granicach administracyjnych miast, przedsiębiorca załącza proponowany rozkład jazdy oraz schemat połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami komunikacyjnymi zawierającymi przystanki i dworce wynikające z uchwały podjętej na podstawie art. 15 ust. 2 (art. 32 ust. 1 oraz art. 32 ust. 3 pkt 1 b). Poza

granicami miast przedsiębiorca jedynie informuje, po uzyskaniu potwierdzenia zgłoszenia przewozów, właściwe organy gminy i doręcza rozkład jazdy oraz schemat połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami komunikacyjnymi (art. 32 ust. 6).

Na podstawie danych i informacji zawartych w zgłoszeniu, organizator orzeka w drodze decyzji w sprawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu (art. 34). W kompetencji uchwałodawczej rady gminy i zgromadzenia związku leży zatem ustalenie przystanków i dworców oraz zasad i warunków korzystania z nich, natomiast w gestii przedsiębiorcy - przewoźnika pozostaje ustalenie proponowanego rozkładu jazdy i linii komunikacyjnej, uwzględniającej przystanki określone przez radę gminy (zgromadzenie związku), o czym następnie orzeka organ wykonawczy w decyzji potwierdzającej zgłoszenie przewozu jako organizator publicznego transportu zbiorowego (art. 34 w związku z art. 7 ust. 4).

Treść zawarta w zakwestionowanych zapisach uchwały, wskazująca które z przystanków są początkowe, końcowe, a które przelotowe prowadzi do ograniczenia powyżej wskazanego uprawnienia przewoźnika do zaproponowania rozkładu jazdy i linii komunikacyjnej. Poprzez takie określenie przez zgromadzenie związku niektórych przystanków jako początkowych, przelotowych lub końcowych, przedsiębiorcy planującemu prowadzenie działalności przewozowej zostaje narzucona linia komunikacyjna i trasa przejazdu. Zgromadzenie związku wiążąco wskazuje bowiem w ten sposób, gdzie przewoźnik ma zaczynać przewóz i gdzie ma go kończyć. Tymczasem w obowiązujących przepisach nie ma podstawy prawnej dla wprowadzania przez zgromadzenie związku tego rodzaju ograniczeń działalności przewoźników, poprzez narzucanie im w drodze aktu prawa miejscowego konieczności uwzględniania wskazanych aktem prawa miejscowego przystanków początkowych, przelotowych i końcowych (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 14 kwietnia 2016 r. sygn. akt III SA/Kr 1724/15).

Ustalając początek i koniec trasy wykonywanego przewozu, poprzez wskazanie który z przystanków jest przystankiem początkowym, przelotowym a który końcowym, zgromadzenie związku wykroczyło poza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Poprzez uregulowanie początkowych, przelotowych i końcowych przystanków, kwestionowana rozstrzygnięciem nadzorczym część uchwały reguluje zasady dotyczące ustalania linii komunikacyjnej oraz rozkładu jazdy, a więc materię nie objętą upoważnieniem z art. 15 ust. 2, wkraczając w materię będącą przedmiotem odrębnej regulacji ustawowej.

W zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego zgromadzenie związku międzygminnego obowiązane jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej w ustawie. Akty prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza granice określone ustawowym upoważnieniem, a ich treść może być tylko wykonaniem przepisów ustawy. Zawarte w art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy upoważnienie ustawowe do określenia 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 nie może prowadzić do naruszenia ustawowych zasad ustalania linii komunikacyjnej oraz rozkładu jazdy. Realizując na podstawie tego upoważnienia ustawowego kompetencję do stanowienia aktu prawa miejscowego, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać jej dopuszczalny zakres określony w tym upoważnieniu ustawowym.

Z treści art. 91 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy (związku międzygminnego) jest istotna sprzeczność uchwały z prawem. W orzecznictwie podkreśla się, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego. 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 (wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998/3/79, wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 września 2005 r., IV SA/Wa 821/05, LEX nr 192932).

Stosownie do treści normy ujętej w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy (w tym przypadku związku międzygminnego) sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały

Z uwagi na powyższe organ nadzoru stwierdza, iż w jego ocenie, kwestionowana uchwała w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, a powyżej podniesione argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność powołanej na wstępie uchwały w całości.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego stosownie do postanowień art. 13 pkt 8a) ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 296).

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Winno się ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Małopolskiego

Radca Prawny
w Wydziale Prawnym i Nadzoru
mgr Artur Słowik