



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 maja 2024 r.

Poz. 3673

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.384.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 maja 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXX/1019/2024 Rady Miasta Racibórz z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych oraz warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Miasto Racibórz, w części określonej w § 3 ust. 7 załącznika Nr 2 do uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 2778 ze zm.), dalej jako: „ustawa”, w zw. z art. 63a § 1 i art. 60¹ § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 marca 2024 r. Rada Miasta Racibórz przyjęła uchwałę Nr LXX/1019/2024 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych oraz warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Miasto Racibórz, dalej jako „uchwała”. Załączniki do uchwały stanowią: *Wykaz przystanków komunikacyjnych na terenie Miasta Racibórz, których właścicielem lub zarządzającym jest Miasto Racibórz, udostępnianych dla operatora i przewoźników* (załącznik Nr 1) oraz *Warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych na terenie Miasta Racibórz, których właścicielem lub zarządzającym jest Miasto Racibórz* (załącznik Nr 2).

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 15 ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 kwietnia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych poniżej.

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 terytorialnego, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów. Z kolei art. 15 ust. 2 ustawy stanowi, że 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 cytowanego wyżej 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. Zarówno warunki, jak i zasady korzystania, o których mowa w przedmiotowym przepisie ustawy, 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. W ocenie organu nadzoru, 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 (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 5 stycznia 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1434/15, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Organ nadzoru również wskazuje, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały należy wskazać, że § 3 ust. 7 załącznika Nr 2 do uchwały został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 ustawy. Rada Miasta w ww. regulacji załącznika Nr 2 do uchwały wskazała, co następuje: *Zabrania się na przystankach komunikacyjnych umieszczania bez zgody Miasta Racibórz plakatów i ogłoszeń innych niż te, które dotyczą rozkładu jazdy oraz prowadzenia innej działalności niż przewóz osób.*

W ocenie organu nadzoru, czyny, których dokonywania zabrania cytowana wyżej regulacja załącznika Nr 2 do uchwały są objęte sankcją z art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym *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* oraz art. 60¹ § 1 Kodeksu wykroczeń, który stanowi, że: *Kto wykonuje działalność gospodarczą bez wymaganego zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej, wpisu do rejestru działalności regulowanej lub bez wymaganej koncesji albo zezwolenia, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.* Ustalenie przedmiotowych zakazów w sytuacji, gdy brak jest podstaw prawnych do ich ustalania, a sprawy te uregulowane już zostały w aktach hierarchicznie wyższych, stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego, które należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 2 grudnia 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 953/20 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) podniósł, że: *Prawodawca gminny nie jest uprawniony do modyfikowania zakresu norm prawa powszechnego, a gdy je przywołuje winien to robić albo wprost, albo jeżeli nie jest to możliwe z uwagi na podnoszoną czytelność regulaminu, w sposób nie pozostawiający wątpliwości co do źródła danej normy prawnej i możliwości jej weryfikacji przez korzystających z dworca. Powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji, a nadto narusza powtarzane przepisy. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest w tej części nieważna. Tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, jak też może być dezinformujące, sugerując że na terenie gminy obowiązuje inna regulacja.*

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Racibórz w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 15 ust. 2 ustawy w zw. z art. 63a § 1 i art. 60¹ § 1 Kodeksu wykroczeń.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części załącznika Nr 2 do uchwały.

Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LXX/1019/2024 Rady Miasta Racibórz z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych oraz warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Miasto Racibórz, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz