



WOJEWODA DOLNOŚLASKI
NR NK-N.4131.125.19.2013.RJ1



24323
BOK 1406/1/2014
2014-01-20

Wrocław, 17 stycznia 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

w sprawie stwierdzenia nieważności § 2 załącznika nr 1 do uchwały nr XXXVIII/308/13 Rady Miejskiej Stronia Śląskiego z dnia 16 grudnia 2013 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych udostępnianych dla operatorów i przewoźników, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina Stronie Śląskie, oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 2 załącznika nr 1 do uchwały nr XXXVIII/308/13 Rady Miejskiej Stronia Śląskiego z dnia 16 grudnia 2013 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych udostępnianych dla operatorów i przewoźników, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina Stronie Śląskie, oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków.

Uzasadnienie

W dniu 16 grudnia 2013 r. Rada Miejska Stronia Śląskiego podjęła uchwałę nr XXXVIII/308/13 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych udostępnianych dla operatorów i przewoźników, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina Stronie Śląskie, oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków. Integralnymi częściami uchwały są: załącznik nr 1 o tytule „Warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Stronie Śląskie” oraz załącznik nr 2 o tytule „Wykaz przystanków komunikacyjnych w Gminie Stronie Śląskie, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Stronie Śląskie”.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 19 grudnia 2013 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że **§ 2 załącznika nr 1** do uchwały narusza w sposób istotny art. 15 ust. 2, art. 32 ust. 2, art. 46 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 78 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie drogowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 z późn. zm.) – dalej zwanej ustawą, oraz § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908).

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska powołała art. 18 ust. 2 pkt. 15, art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) oraz art. 15 ust. 1 pkt. 6 i ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 ze zm.).

Rada Miejska Stronia Śląskiego, mocą uchwały Nr XXXVIII/308/13 z dnia 16 grudnia 2013 r. określiła przystanki komunikacyjne udostępnione dla operatorów i przewoźników oraz określiła warunki i zasady korzystania z tych przystanków. Zgodnie bowiem z dyspozycją uregulowaną w art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym - 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 (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 (art. 15 ust. 2).



24323
BOK 1406/1/2014
2014-01-20

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 o publicznym transporcie zbiorowym. 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).

W ramach warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina Stronie Śląskie, Rada Miejska postanowiła, iż: „*Przystanki komunikacyjne będą udostępniane operatorom i przewoźnikom na pisemny wniosek zawierający projekt rozkładu jazdy, uwzględniający przystanki określone w załączniku nr 2 do niniejszej uchwały, i czasy odjazdów z poszczególnych przystanków.*” (§ 2 załącznika nr 1 do uchwały).

Stwierdzić należy, iż na podstawie delegacji wynikającej z ustawy o publicznym transporcie drogowym, zawartej w art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie drogowym rada gminy posiada kompetencje do określenia przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania, o których mowa w ust. 1 pkt 6 ustawy, czyli 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. Zdaniem organu nadzoru powyżej przytoczony przepis nie przyznaje kompetencji do regulowania elementów składowych wniosku o uzgodnienie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców, tym bardziej, że zakres tej materii normuje sama ustawa w art. 32 ust. 2.

Należy zauważyć, że art. 32 ustawy o publicznym transporcie drogowym kompleksowo reguluje materię w zakresie uzgadniania zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców. Jeżeli chodzi o sam wniosek zasadnicze znaczenie ma ust. 2 wskazanego wyżej przepisu ustawy, który określa istotne elementy jakie powinien zawierać wniosek o uzgodnienie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców. Do wniosku należy dołączyć w szczególności proponowany rozkład jazdy oraz schemat połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami komunikacyjnymi. Ustawa nie nakłada na przedsiębiorcę żadnych innych wymogów formalnych. Wszystkie dodatkowo złożone dokumenty należy traktować jako dokumenty pomocnicze, o charakterze fakultatywnym. Świadczy o tym użycie przez ustawę w treści przepisu sformułowania "w szczególności". Oznacza to, że przedsiębiorca składając wniosek o uzgodnienie może dołączyć także inne dokumenty, które w jakikolwiek sposób przyspieszą procedurę uzgodnienia (nie jest to obowiązek). Podkreślić jednak należy, że obligatoryjnymi elementami takiego wniosku są w każdej sytuacji: 1) proponowany rozkład jazdy oraz 2) schemat połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami komunikacyjnymi. Brak któregokolwiek z tych dwóch elementów przesądzać będzie o tym, iż składany wniosek będzie niekompletny.

Odnosząc powyższe do treści § 2 załącznika nr 1 do uchwały należy dojść do konkluzji, że Rada Miejska Stronia Śląskiego zawęziła zakres obowiązkowej dokumentacji dołączanej do wniosku o uzgodnienie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców, w ten sposób, że pominęła bezwzględnie wymagany w tym zakresie schemat połączeń komunikacyjnych. Z rozpatrywanej regulacji uchwały można odnieść błędne przekonanie, że do wniosku o uzgodnienie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców wystarczające będzie dołączenie projektu rozkładu jazdy, gdy zgodnie z przepisem ustawy (art. 32 ust. 2) wymagane jest obok tego dodanie również schematu połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami komunikacyjnymi.

Ponadto należy wskazać, że zapisem § 2 załącznika nr 1 uchwały, w tym fragmencie gdzie czytamy, iż projekt rozkładu jazdy uwzględniać musi przystanki określone w załączniku nr 2 do przedmiotowej uchwały oraz czasy odjazdów z poszczególnych przystanków, dokonano modyfikacji postanowień ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Uwzględnić bowiem należy przepisy przejściowe ustawy o publicznym transporcie zbiorowym i wynikające z nich uprawnienia przewoźników posiadających zezwolenia wydane na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym.

Zgodnie z art. 78 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, podmioty prowadzące działalność w zakresie regularnego przewozu osób w krajowym transporcie drogowym mogą ją nadal wykonywać na podstawie posiadanych uprawnień, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2016 r. Z przepisu tego wynika, że mimo wejścia w życie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, wprowadzającej nowe zasady organizacji regularnego przewozu osób, dotychczasowe zezwolenia obowiązują nadal i na ich podstawie może być wykonywana działalność w zakresie regularnego przewozu osób. Także nowe zezwolenia będą do dnia 31 grudnia 2016 r. wydawane na podstawie przepisów dotychczasowych, czyli przepisów ustawy o transporcie drogowym.

Wykonywanie działalności na podstawie dotychczasowych uprawnień rozumieć należy w ten sposób, że przewoźnicy posiadający ważne zezwolenia, wydane na podstawie ustawy o transporcie drogowym, mogą wykonywać przewozy w zakresie dotychczasowym, na warunkach określonych w zezwoleniu. Przypomnieć w tym miejscu należy, że zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym zezwolenie określa warunki wykonywania przewozów, przebieg trasy przewozów, w tym miejscowości, w których znajdują się miejsca początkowe i docelowe przewozów oraz miejscowości, w których znajdują się przystanki. Zgodnie natomiast z art. 20 ust. 1a załącznikiem do zezwolenia jest obowiązujący rozkład jazdy. Z powołanych przepisów oraz przepisu art. 22 ust. 1, wskazującego wymagane załączniki do wniosku o wydanie zezwolenia, zobowiązującego przewoźników w szczególności do przedstawienia proponowanego rozkładu jazdy oraz potwierdzenia uzgodnienia zasad korzystania z obiektów dworcowych i przystanków, dokonanego z ich właścicielami lub zarządzającymi, wynika, że zezwolenie upoważnia przewoźnika do wykonywania przewozów na trasie określonej w zezwoleniu i korzystania z przystanków uzgodnionych z ich właścicielem lub zarządcą. Uprawnienia tego przewoźnicy nie utracili po wejściu w życie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (art. 78).

Uprawnienia do korzystania z uzgodnionych przystanków nie pozbawiła przewoźników także automatycznie przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej wydana na podstawie art. 15 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 6 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Określenie w uchwale wykazu przystanków (w załączniku nr 2) oznacza, że od chwili wejścia jej w życie przewoźnikom mogą być udostępniane tylko przystanki w uchwale wymienione. Dotyczy to jednak tylko umów nowych, zawieranych po wejściu w życie uchwały. Z przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nie wynika bowiem, że podjęcie przez radę gminy uchwały powoduje wygaśnięcie umów określających zasady korzystania z przystanków zawartych przed wejściem w życie ustawy. Umowy te obowiązują zatem nadal przez czas, na jaki zostały zawarte, chyba że zostaną wcześniej rozwiązane lub wypowiedziane.

W rozpatrywanej kwestii nie będzie również trafne powołanie się na przepis art. 46 ust. 1 pkt 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, który stanowi, że w transporcie drogowym w rozkładzie jazdy mogą być uwzględnione wyłącznie przystanki komunikacyjne i dworce określone przez organizatora. Jak już wyjaśniono, określenie w uchwale jednostki samorządu terytorialnego przystanków i dworców nie pozbawia mocy wiążącej wcześniejszych uzgodnień co do zasad korzystania z przystanków i dworców. W okresie przejściowym, kiedy obowiązują jeszcze dokonane na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów porozumienia co do korzystania z przystanków, przepis art. 46 ust. 1 pkt 4 nie znajdzie zastosowania. Przepis ten dotyczy bowiem tych rozkładów jazdy, które opracowane zostały w oparciu o nowe uzgodnienia przystanków. Nie sposób nie zauważyć, że odmienna interpretacja tego przepisu, prowadziłaby do niedających się pogodzić z unormowaniami wynikającymi z przepisów przejściowych. Jak czytamy w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 6 listopada 2012 r. (sygn. akt III SA/Lu 548/12) „*Przepisy przejściowe ustawy pozwalają bowiem przewoźnikom na posługiwanie się rozkładami jazdy uwzględniającymi przystanki inne niż określone przez organizatora w trybie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, czyli w uchwale jednostki samorządu terytorialnego wydanej na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy.*”

Dodatkowo w ocenie organu nadzoru jeżeli art. 46 ust. 1 pkt 4 ustawy ustanawia już zasadę, zgodnie z którą w transporcie drogowym w rozkładzie jazdy mogą być uwzględnione wyłącznie przystanki komunikacyjne i dworce określone przez organizatora (zasada w ramach funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego), to Rada Miejska nie może podejmować regulacji w tym zakresie, skoro norma ta wynika bezpośrednio z przepisu ustawowego, a więc aktu hierarchicznie wyższego niż przedmiotowa uchwała. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt jest skierowany. Zatem z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność

takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Tym samym Rada Miejska nie tylko wykroczyła poza ramy upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie drogowym, ale również dokonała istotnej modyfikacji art. 32 ust. 2 i art. 46 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 78 teże ustawy.

Za niedopuszczalne należy uznać zawarcie w akcie prawa miejscowego uregulowań stanowiących przedmiot aktu powszechnie obowiązującego jakim jest ustawa. Przepisy art. 32 ust. 2, art. 46 ust. 1 pkt 4 i art. 78 ustawy o publicznym transporcie drogowym są przepisami bezwzględnie obowiązującymi i nie mogą być w żaden sposób modyfikowane przez akt wykonawczy w stosunku do ustawy, jakim niewątpliwie jest akt prawa miejscowego. Trzeba mieć bowiem na względzie, że powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Uwzględnienia wymaga bowiem, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Ze stanowiskiem takim koresponduje § 118 w zw. z § 143 zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Akt prawa miejscowego jest aktem normatywnym o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, z czego wynika prawo jak i obowiązek wprowadzenia norm władczych o charakterze autonomicznym, wielokrotnego zastosowania, skierowanych do nieokreślonej liczby adresatów. Uchwała taka służy wprowadzeniu określonych rozwiązań w ramach przypisanych organowi administracyjnemu kompetencji i nie pełni celów informacyjnych dla jej adresatów odnośnie już istniejących unormowań. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r. II SA/Ka 1831/02, wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r. II SA/Ka 508/02). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/90, OSS 2000/1/17) uznał, że „(...) uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna”. W wyroku tym wskazano także, że orzecznictwo sądowo-administracyjne uznaje, że modyfikacja i uzupełnienie przepisów ustawowych przez przepisy gminne jest niezgodna z zasadami prawidłowej legislacji (wyrok NSA z 20 sierpnia 1996 r. SA/Wr 2761/95).

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru zapis § 2 załącznika nr 1 uchwały w sposób istotny narusza przepisy art. 15 ust. 2, art. 32 ust. 2, art. 46 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 78 ustawy o publicznym transporcie drogowym, co czyni zasadnym stwierdzenie jego nieważności.

Ponadto organ nadzoru sygnalizuje nieprawidłowe sformułowanie treści przepisu o wejściu w życie uchwały. W § 5 przedmiotowej uchwały znalazł się następujący zapis: „Uchwała wchodzi w życie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.) 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. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (ust. 2).

Artykuł 4 ust. 1 przytoczonej wyżej ustawy wyraża ogólną zasadę, w myśl której data wejścia w życie danego aktu powinna być tak wyznaczona, by pomiędzy ogłoszeniem danego aktu, a jego wejściem w życie miało przynajmniej 14 dni.

Ponadto wymaga zauważyć, że w § 45 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) sformułowano wzory przepisu o wejściu w życie. Wyliczenie zawarte w § 45 ust. 1 załącznika do tego rozporządzenia 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. Jedyny

wyjątek sformułowany został w § 46 ust. 2 (Wierczyński G., Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz., Oficyna, 2009).

W tym kontekście treść § 5 przedmiotowej uchwały, w szczególności sformułowanie „wchodzi w życie 14 dni od daty ogłoszenia”, jest niejasna i może prowadzić do wątpliwości interpretacyjnych.

Biorąc powyższe pod uwagę 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



Aleksander Marek Skorupa

