

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.371.2012.AHor

z dnia 6 grudnia 2012 r.

Rada Gminy Brody

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność § 2 ust. 2, ust. 6, ust. 7 i ust. 8 Uchwały Nr XXI/151/2012 Rady Gminy Brody z dnia 29 października 2012 r. w sprawie określenia warunków i zasad korzystania przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Brody, zlokalizowanych na liniach komunikacyjnych na obszarze Gminy Brody.

Uzasadnienie

W dniu 29 października 2012 r. Rada Gminy Brody podjęła Uchwałę Nr XXI/151/2012 w sprawie określenia warunków i zasad korzystania przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Brody, zlokalizowanych na liniach komunikacyjnych na obszarze Gminy Brody. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 listopada 2012 r.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że Rada Gminy Brody wskazała częściowo nieprawidłową podstawę prawną do podjęcia badanej uchwały. W podstawie prawnej Rada powinna bowiem przywołać art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011r. Nr 5, poz.13 ze zm. – dalej jako u.p.t.z.), który stanowi, iż 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. Wskazane naruszenia nie stanowią jednak kwalifikowanego naruszenia prawa, stąd też brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności całego badanego aktu prawnego.

W treści merytorycznej Uchwały Nr XXI/151/2012 Rada dopuściła się jednak rażącego naruszenia przepisów prawa, które skutkować musiało wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność wskazanych w osnowie rozstrzygnięcia zapisów. Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru doszedł do wniosku, że zakwestionowane zapisy uchwały istotnie naruszają prawo, tj. 15 ust. 2, art. 25 ust. 3, art. 32 ust. 2i ust. 6, art. 35 ust. 4 pkt 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 u.p.t.z. 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. Jednakże uchwalając przedmiotową uchwałę Rada Gminy Brody przekroczyła swoje kompetencje, gdyż w ramach upoważnienia ustawowego z art. 15 ust. 2 u.p.t.z. była uprawniona wyłącznie do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych przystanków komunikacyjnych. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. 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.

Zdaniem organu nadzoru, zapisy § 2 ust. 2, ust. 6, ust. 7 i ust. 8 badanej uchwały nie mieszczą się w ramach normy kompetencyjnej przyznanej radzie gminy przez ustawodawcę. W związku z tym uznać należy, iż zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej i stanowią niedopuszczalną modyfikację przepisów ustawy o publicznym transporcie drogowym.

W § 2 ust. 2 Rada Gminy Brody postanowiła, że udostępnienie przewoźnikom przystanków komunikacyjnych następuje na pisemny wniosek do którego należy dołączyć: 1) aktualny odpis z rejestru przedsiębiorców albo z ewidencji działalności gospodarczej, 2) kserokopie dokumentów potwierdzających posiadanie uprawnień do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, 3) proponowany rozkład jazdy uwzględniający przystanki czasy odjazdów i przyjazdów oraz długości linii podane w kilometrach i odległości między przystankami na terenie Gminy Brody, 4) mapę z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami na terenie Gminy Brody, 5) wykaz obsługiwanych przystanków ze wskazaniem nazw i lokalizacji. Zgodnie z § 2 ust. 6 kwestionowanej uchwały umowę zawiera się na okres ważności zezwolenia. Umowa określa w szczególności: 1) ilość zatrzymań środka transportu na przystankach, 2) wykaz obsługiwanych przystanków według rozkładu jazdy, 3) harmonogram płatności, 4) termin płatności. Natomiast w myśl § 2 ust. 7 umowa na korzystanie z przystanków komunikacyjnych może zostać wypowiedziana w przypadku stwierdzenia: 1) nie przestrzegania przez przewoźnika rozkładu jazdy powodującego utrudnienia w korzystaniu z przystanków przez innych przewoźników, 2) niezapłacenia należności za korzystanie z przystanków przez dwa kolejne okresy płatnicze, 3) wygaśnięcia lub cofnięcia uprawnień do prowadzenia działalności w zakresie przewozu osób, 4) niepowiadomienia o zmianie rozkładu jazdy lub przystanków, z których przewoźnik korzysta, 5) zaprzestania działalności przewozowej.

W tym miejscu warto zaznaczyć, iż Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 3 marca 2008r. sygn. I OSK 1873/07 uznał, że „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.” Organ nadzoru podziela również stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wyrażone w uzasadnieniu do wyroku z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06, „Zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowana jest normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest bowiem upoważnienie zawarte w ustawie co przesądza o ich zależnej pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady gminy dla podjęcia aktu prawa miejscowego. (...) Narusza prawo nie tylko akt prawa miejscowego, który wykracza poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale również taki, który zawiera ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej”

Zgodnie z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym operator i przewoźnik są to podmioty uprawnione do świadczenia usług w zakresie przewozu osób, po spełnieniu określonych w przepisach ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.) wymagań. 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 u.p.t.z.). Natomiast przewoźnik wykonuje przewozy „komercyjne” niebędące przewozami o charakterze użyteczności publicznej na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu (art. 4 ust. 1 pkt 11 u.p.t.z.).

Podkreślić należy, że ustawodawca w rozdziale 3, oddziale 2 „Umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego”, tj. w art. 19 i następnych ustawy o publicznym transporcie zbiorowym uregulował kwestie związane z zawieraniem przez operatora umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. W oddziale 3 „Potwierdzenie zgłoszenia przewozu”, tj. art. 30 i następne u.p.t.z. uregulowane zostały sprawy związane z dokonaniem zgłoszenia przez przewoźnika zamiaru wykonywania przewozu osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego, a także wydawaniem oraz cofaniem takiego zgłoszenia. W przypadku gdy z operatorem zawierana jest umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, ustawodawca reglamentując tę część organizacji transportu publicznego, określił w art. 25 ust. 3 u.p.t.z., co powinna zawierać w szczególności taka umowa. W ocenie organu nadzoru uregulowanie przez lokalnego prawodawcę w § 2 ust. 6 i 7 kwestii elementów jakie powinna zawierać umowa z operatorem oraz podstaw do wypowiedzenia umowy było błędne, gdyż zapisy takie mogą zostać zawarte wyłącznie w samej umowie. Zgodnie bowiem z art. 25 ust. 3 pkt 23 u.p.t.z. w umowie, o której mowa w ust. 1, określa się w szczególności warunki zmiany oraz rozwiązania umowy.

Podobnie rzecz ma się w stosunku do drugiego z podmiotów uprawnionych do świadczenia usług w zakresie przewozu osób, czyli przewoźnika. Przewidziane w § 2 ust. 7 uchwały konsekwencje nieuiszczenia przez przewoźnika opłaty w wyznaczonym terminie czy też nie stosowania się do zasad korzystania z udostępnionych przewoźnikowi obiektów są niczym innym jak rażącym naruszeniem zasad korzystania z przystanków, stąd stanowią przesłankę cofnięcia potwierdzenia zgłoszenia przewozu przez organizatora w drodze decyzji. Materia ta jest już uregulowana przez ustawodawcę w art. 35 ust. 4 pkt 3 u.p.t.z., zgodnie z którym organizator, w drodze decyzji administracyjnej, cofa potwierdzenie zgłoszenia przewozu w przypadku rażącego naruszenia zasad korzystania z przystanków. Zgodnie zaś z art. 32 ust. 1 u.p.t.z. przed dokonaniem zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 ust. 1, przedsiębiorca (przewoźnik) powinien uzgodnić zasady korzystania z przystanków

komunikacyjnych położonych w granicach administracyjnych miast i dworców z właścicielem tych obiektów lub ich zarządzającym. Zaś ust. 2 tego przepisu stanowi, iż do wniosku o uzgodnienie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców, o których mowa w ust. 1, przedsiębiorca dołącza w szczególności proponowany rozkład jazdy oraz schemat połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami komunikacyjnymi. Przepis art. 32 ustawy o publicznym transporcie drogowym kompleksowo reguluje zatem materię w zakresie uzgadniania zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców. Ustawa nie nakłada na przewoźnika żadnych innych wymogów formalnych. Wszystkie dodatkowo złożone dokumenty należy traktować jako nieobowiązkowe elementy pomocnicze. Zdaniem organu nadzoru przedsiębiorca składając wniosek o uzgodnienie może dołączyć także inne dokumenty, rada gminy nie może jednak nałożyć na niego takiego obowiązku. Formułując przepis § 2 ust. 2 Rada Gminy Brody nie tylko wykroczyła poza ramy upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 15 ust. 2 u.p.t.z., ale również dokonała istotnej modyfikacji art. 32 ust. 2 w/w ustawy.

Za przekroczenie delegacji ustawowej należy również uznać przepis § 2 ust. 8 badanej uchwały, w którym Rada postanowiła, iż przewoźnik zobowiązany jest do pisemnego powiadomienia Urzędu Gminy w Brodach z jednomiesięcznym wyprzedzeniem o planowanych zmianach, które mają wpływ na informacje zawarte w dokumentach załączonych do wniosku lub o zaprzestaniu działalności przewozowej. W ocenie organu nadzoru regulacja ta stanowi, poprzez powtórzenie i modyfikację, naruszenie art. 32 ust. 6 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, zgodnie z którym po uzyskaniu potwierdzenia zgłoszenia przewozów, obejmującego przystanki położone poza granicami administracyjnymi miast, przewoźnik jest obowiązany niezwłocznie poinformować właściwe gminy, na obszarze których położone są przystanki, o uzyskaniu potwierdzenia zgłoszenia przewozu i przed rozpoczęciem przewozów doręczyć rozkład jazdy oraz schemat połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami komunikacyjnymi, a następnie informować o dokonywanych zmianach. Obowiązki przewoźnika wynikające ze zmiany rozkładu jazdy, czy przebiegu linii komunikacyjnej określone zostały w art. 32 ust. 6 u.p.t.z., a Rada nie posiadała delegacji ustawowej do uregulowania tej materii.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego. 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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek