

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.130.2014.AHor

z dnia 8 października 2014 r.

Rada Powiatu Międzyrzeckiego

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.) stwierdzam nieważność: § 3; § 4; § 5 ust. 1 pkt 1; § 6; § 8 Uchwały Nr XLIX.290.14 Rady Powiatu Międzyrzeckiego z dnia 3 września 2014 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Międzyrzecki oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków.

Uzasadnienie

W dniu 3 września 2014 r. Rada Powiatu Międzyrzeckiego podjęła Uchwałę Nr XLIX.290.14 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Międzyrzecki oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków. Przedmiotowy akt został doręczony organowi nadzoru w dniu 10 września 2014 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w części wskazanej na wstępie istotnie narusza prawo, tj. art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 ze zm.) - dalej jako u.p.t.z., poprzez przekroczenie zakresu udzielonego upoważnienia.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 6 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. Stosownie do ust. 2 tego artykułu „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”. Uchwalając przedmiotową uchwałę Rada Powiatu Międzyrzeckiego 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 jednostki samorządu terytorialnego do formułowania w stosunku do terenów i urzędzeń 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 powiatu 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. Należy podnieść, iż ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym. Zatem z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikowaniu norm o charakterze powszechnie obowiązującym. 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, iż „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”.

Zdaniem organu nadzoru zapisy § 3; § 4; § 5 ust. 1 pkt 1; § 6; § 8 badanej uchwały nie mieszczą się w ramach normy kompetencyjnej przyznanej radzie powiatu przez ustawodawcę. W związku z tym uznać należy, iż zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej i częściowo stanowią niedopuszczalną modyfikację przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Zgodnie z § 3 badanej uchwały „Korzystanie z przystanków komunikacyjnych uzależnione jest od uzyskania zgody Zarządu Dróg Powiatowych w Międzyrzeczu”. Natomiast w § 4 ust. 1 Rada Powiatu Międzyrzeckiego uchwaliła, iż wydanie zgody na korzystanie z przystanków komunikacyjnych następuje na pisemny wniosek operatora lub przewoźnika oraz szczegółowo wskazała co powinien zawierać taki wniosek, w ust. 2 tego artykułu wskazała natomiast jakie dokumenty należy dołączyć do wniosku.

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.

Z tych względów bezprawne było sformułowanie wymagania uzyskania zgody na korzystanie z przystanków komunikacyjnych skoro operator działa na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, zaś przewoźnik może wykonywać przewóz osób po dokonaniu zgłoszenia o zamiarze wykonywania takiego przewozu do organizatora właściwego ze względu na obszar lub zasięg przewozów i wydaniu przez tego organizatora potwierdzenia zgłoszenia przewozu (art. 30 ust. 1 u.p.t.z.). Na marginesie należy również wskazać, że Rada nie zauważyła odmienności regulacji dot. operatorów i przewoźników skoro w kwestionowanych zapisach sformułowała takie same wymagania odnośnie obu tych podmiotów.

Za niezgodny z prawem i przekraczający delegację ustawową należało również uznać przepis § 8, w którym Rada postanowiła, iż „Zarząd Dróg Powiatowych może cofnąć zgodę na korzystanie z przystanków komunikacyjnych w przypadku niestosowania się operatora lub przewoźnika do warunków i zasad”. Jak już wskazano wyżej ustawa o publicznym transporcie zbiorowym nie przewiduje instytucji zgody na korzystanie z przystanków komunikacyjnych. Poza tym zgodnie z art. 25 ust. 3 pkt 23 u.p.t.z. w umowie o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego jaką zawiera organizator z operatorem, określa się w szczególności warunki zmiany oraz rozwiązania umowy. Natomiast nie stosowanie się przez przewoźnika do zasad korzystania z udostępnionych mu obiektów może zostać zakwalifikowane jako rażące naruszenie zasad korzystania z przystanków, a tym samym stanowić 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.

Przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 15 ust. 2 u.p.t.z. było również nałożenie w § 5 ust. 1 pkt 1 na operatora i przewoźnika obowiązku powiadamiania Zarządu Dróg Powiatowych o cofnięciu lub wygaśnięciu zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób. Poza tym stosownie do art. 35 ust. 7 pkt 1 u.p.z.t. potwierdzenie zgłoszenia przewozu wygasa w przypadku cofnięcia uprawnienia do podejmowania i wykonywania działalności w zakresie transportu. Natomiast jak wynika z art. 28 ust. 4 u.p.t.z. zaświadczenie wydane operatorowi przez organizatora po zawarciu umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, potwierdza posiadanie przez operatora uprawnień do wykonywania publicznego transportu zbiorowego na danej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej.

W ocenie organu nadzoru niezgodny z prawem jest również zapis § 6 uchwały, w którym Rada wskazała, iż „Operator i przewoźnik ponoszą bezpośrednią odpowiedzialność za szkody wyrządzone osobom trzecim powstałe w związku z korzystaniem z przystanków komunikacyjnych”. Akt prawa miejscowego, czyli akt obowiązujący jedynie na ograniczonym obszarze, nie może regulować podstaw i zakresu odpowiedzialności zarówno gminy jak i innych podmiotów. O tym kto ponosi konsekwencje prawne za dane zdarzenie mogą decydować wyłącznie przepisy rangi ustawowej (w tym przede wszystkim przepisy kodeksu cywilnego) bądź ewentualnie umowa stron (w przypadku niewykonanie lub nienależytego wykonania zobowiązania). Organ stanowiący powiatu nie może w akcie określającym zasady i tryb korzystania z przystanków komunikacyjnych regulować kwestii ponoszenia odpowiedzialności za pewne zdarzenia czy też działania powodujące szkodę osobom trzecim.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

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. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym 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