

określenie: K. Olszowy Śródlany i Pospół Publicz.



WOJEWODA PODKARPACKI

35-959 Rzeszów, skr.poczt.297
ul. Grunwaldzka 15

URZĄD MIASTA W SANOKU
Biuro Obsługi Klienta

24. 08. 2018

Rzeszów, 2018-08-20

P-II.4131.2.208.2018

BIURO RADY MIASTA

2018 -08- 24

L.dz. 668/18

l.dz.

Skierowano

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art.85, art.86 i art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2018r. poz. 994 z późn. zm.) art. 15 ust.2 i art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2017r., poz.2136 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr LVI/467/18 Rady Miasta Sanoka z dnia 19 lipca 2018r. w sprawie ustalenia Regulaminu korzystania z dworca multimodalnego w Sanoku w części określonej w: § 1 ust.3 lit. f we fragmencie: „Policji, Żandarmerii Wojskowej, Straży Granicznej, Straży Pożarnej, Pogotowia Ratunkowego, Straży Miejskiej i innych służb publicznych”, §1 ust. 4, §4 ust.4, §4 ust.5 we fragmencie: „o których mowa w §7 ust.4”, §4 ust.11, §4 ust.13, §4 ust.14, §5 ust.4, §5 ust.5, §5 ust.7, §6 ust. 5 zd. drugie, §7 ust.3, §7 ust.4, §7 ust.5, § 8 ust.1, §8 ust. 5, §8 ust. 6, § 8 ust.7 lit.a - lit.l załącznika do uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 19 lipca 2018r.Rada Miasta Sanoka podjęła uchwałę Nr LVI/467/18 w sprawie ustalenia Regulaminu korzystania z dworca multimodalnego w Sanoku. Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Podkarpackiemu w dniu 25 lipca 2018 r. W podstawie prawnej uchwały zostały powołane przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust.1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) art. 15 ust.1 pkt6 i ust.2 oraz art. 16 ustawy z dnia 16 grudnia 2010r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2017r., poz.2136 ze zm.).

Badając legalność podjętej uchwały organ nadzoru stwierdził, że część postanowień zawartych w Regulaminie korzystania z dworca multimodalnego w Sanoku stanowiącym załącznik do powyższej uchwały narusza w sposób istotny przepisy prawa.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP „Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego”.

Przepisy art. 40 ust.1 i 41 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym stanowią, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.

Akty prawa miejscowego stanowią zatem źródło prawa powszechnie obowiązującego, a zakres ich obowiązywania jest ograniczony do obszaru działania organów, które je wydały.

Przepisy prawa nie zawierają definicji aktu prawa miejscowego, pojęcie to jest więc dookreślane w doktrynie prawa i orzecznictwie. Na ich gruncie przyjęto zaś, że akty prawa miejscowego są generalne i abstrakcyjne. Muszą zatem być adresowane do nieokreślonego z góry kręgu osób, niezależnie od tego, jakiej liczby adresatów będą faktycznie dotyczyć. Akty prawa miejscowego mogą być podstawą decyzji administracyjnych oraz określonych roszczeń cywilnoprawnych.

Uchwała Rady Miasta Sanoka Nr LVI/467/18 w sprawie ustalenia Regulaminu korzystania z dworca multimodalnego w Sanoku podjęta na podstawie art. 15 ust. 2 i art.16 ust.4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym zawiera normy powszechnie obowiązujące, co kwalifikuje ją do aktów prawa miejscowego. Jako akt prawa miejscowego ma zatem charakter powszechnie obowiązujący.

Tymczasem Rada Miasta w § 1 ust.4 załącznika do przedmiotowej uchwały postanowiła, że: „Korzystanie z dworca jest równoznaczne z przyjęciem do wiadomości niniejszego Regulaminu i zobowiązaniem się do przestrzegania jego postanowień”. Taki zapis w kontekście wyżej przytoczonych przepisów stanowiących o źródłach obowiązującego prawa należy ocenić jako istotne naruszenie przy wydawaniu aktu prawa miejscowego.

Wydając akty będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy rada gminy (miasta) musi respektować zakres delegacji zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu, powstrzymując się od wypełniania ich treści postanowieniami ustawy (por. Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003r., sygn. akt: I SA/LU 882/02). Ustawodawca formułując delegację do wydania aktu wykonawczego przez organ danej jednostki samorządu terytorialnego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikowaniu wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Podkreślenia również wymaga, że przepisy aktów prawa miejscowego winny być stanowione zgodnie z zasadami określonymi w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016r., poz. 283). Z treści § 137 w związku z § 143 zasad techniki prawodawczej wprost zaś wynika, że w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Powtórzenie w uchwale regulacji ustawowych lub ich modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała nie powinna powtarzać przepisów ustawowych, jak również nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009r., sygn. akt II OSK 1077/09, z dnia 7 kwietnia

2010r., sygn. akt II OSK 170/10, z dnia 10 listopada 2009r., sygn. akt II OSK 1256/09). Taka uchwała jako istotnie naruszająca prawo jest nieważna.

W § 1 ust.3 lit. f regulaminu zawarto zapis, zgodnie z którym „Do wjazdu na teren dworca uprawnieni są: pojazdy TAXI, Policji, Żandarmerii Wojskowej, Straży Granicznej, Straży Pożarnej, Pogotowia Ratunkowego, Straży Miejskiej i innych służb publicznych.”

Uprawnienia do wejścia lub wjazdu przez służby porządkowe i ratownicze, o których mowa w przytoczonym powyżej postanowieniu uchwały na teren obiektu użyteczności publicznej jakim jest dworzec wynikają jednakże z przepisów aktów normatywnych o charakterze powszechnie obowiązującym. W tym miejscu należy wskazać na przepisy art. 45 ust.1 i 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, które określają podmioty uprawnione do kontroli dokumentów związanych z wykonywaniem publicznego transportu zbiorowego oraz określonych w nich warunków realizacji przewozów. Zgodnie z powołanymi przepisami do kontroli są uprawnieni „organizator właściwy ze względu na miejsce kontroli lub osoba przez niego upoważniona i organy, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym. Z kolei organy, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o transporcie drogowym to: „funkcjonariusze Policji, inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego, funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej, funkcjonariusze Straży Granicznej, upoważnieni pracownicy zarządców dróg publicznych, inspektorzy Państwowej Inspekcji Pracy, upoważnieni pracownicy właściwego organu, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy, strażnicy straży gminnych.” Również przepisy ustaw statuujących funkcjonowanie służb i formacji służących społeczeństwu oraz przeznaczonych do ochrony bezpieczeństwa ludzi, utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego zawierają własne uregulowania w zakresie przysługujących tym służbom i formacjom uprawnień do podejmowania stosownych działań i wykonywania czynności w celu realizacji przypisanych im zadań, w ramach których mieści się także prawo do wejścia lub wjazdu na teren obiektu użyteczności publicznej. I tak, zgodnie z przepisami art. 14 ust.1 i ust. 2 i art. 15 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990r. o Policji (Dz. U. z 2017r., poz. 2067ze zm.) w granicach swych zadań Policja wykonuje czynności: operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-sledcze i administracyjno-porządkowe, a wykonując te czynności ma m.in. prawo do żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej, a wymienione instytucje, organy i przedsiębiorcy są obowiązane w zakresie swojego działania, do udzielenia tej pomocy (...). Policja ma również prawo do zwracania się o niezbędną pomoc do innych przedsiębiorców i organizacji społecznych, jak również zwracania się w nagłych wypadkach do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa. Analogiczne uregulowanie zawiera przepis art. 17 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz. U. z 2018r., poz. 430 ze zm.), art. 11 ustawy z dnia 12 października 1990r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2017r., po.2365 ze zm.), art. 12 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. o strażach gminnych (Dz. U. z 2018r. poz. 928). Trzeba mieć ponadto na uwadze unormowanie zawarte w art. 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1997r. prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017r. poz. 1260 ze zm.), zgodnie z którym „Uczestnik ruchu i inna

osoba znajdująca się na drodze są obowiązani ułatwić przejazd pojazdu uprzywilejowanego, w szczególności przez niezwłoczne usunięcie się z jego drogi, a w razie potrzeby zatrzymanie się”.

W kontekście powyższych przepisów zawarte w § 1 ust.3 lit.f załącznika do uchwały postanowienie dotyczące prawa do wjazdu na teren dworca w zakresie słów „Policji, Żandarmerii Wojskowej, Straży Granicznej, Straży Pożarnej, Pogotowia Ratunkowego, Straży Miejskiej i innych służb publicznych” należy uznać za nieuprawnione.

Podobnie, postanowienia zawarte w §5 ust. 4, ust.5 i ust. 7 regulaminu regulują te zagadnienia, które zostały już unormowane przepisami innego aktu prawnego tj. ustawy z dnia 20.06.1997r. Prawo ruchu drogowym (tj. Dz. U. z 2017r. poz. 1260 z późn. zm.).

W §5 ust. 4 regulaminu postanowiono, że „Uczestnik ruchu i inna osoba znajdująca się na drodze są obowiązani zachować szczególną ostrożność, unikać wszelkiego działania, które mogłoby spowodować zagrożenie dla bezpieczeństwa bądź porządku ruchu drogowego lub ruch ten utrudnić, albo w związku z ruchem zakłócić spokój lub porządek publiczny oraz narazić kogokolwiek na szkodę. Przez działanie rozumie się zaniechanie.”

Uregulowanie prawne dotyczące obowiązku określonego w § 5 ust. 4 zachowania się przez uczestników ruchu i osoby znajdujące się na drodze jest zawarte w przepisie art. 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym.

W §5 ust.5 załącznika do uchwały został zawarty zapis, zgodnie z którym „Kierujący pojazdem jest zobowiązany zachować szczególną ostrożność na terenie dworca.”

Obowiązek zachowania szczególnej ostrożności wynika jednakże z szeregu przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym, które ściśle i wyczerpująco regulują obowiązki kierującego pojazdem. I tak, zgodnie z przepisami powołanej ustawy kierujący pojazdem, włączając się do ruchu, jest obowiązany zachować szczególną ostrożność (...) (art. 17 ust. 2). Kierujący pojazdem może zmienić kierunek jazdy lub zajmowany pas ruchu tylko z zachowaniem szczególnej ostrożności (art.22 ust.1). Kierujący pojazdem jest obowiązany przy cofaniu ustąpić pierwszeństwa innemu pojazdowi lub uczestnikowi ruchu i zachować szczególną ostrożność (art. 23 ust.1 pkt 3). Kierujący pojazdem jest obowiązany przy wyprzedzaniu zachować szczególną ostrożność (...) (art. 24 ust. 2 ustawy). Kierujący pojazdem, zbliżając się do skrzyżowania, jest obowiązany zachować szczególną ostrożność (art. 25 ust.1). Kierujący pojazdem, zbliżając się do przejścia dla pieszych, jest obowiązany zachować szczególną ostrożność (...) (art.26 ust.1). Kierujący pojazdem jest obowiązany zachować szczególną ostrożność przy przejeżdżaniu obok oznaczonego przystanku (...) (art. 26 ust. 6).

Postanowienie zawarte w §5 ust.5 załącznika do uchwały stanowi zatem w istocie modyfikację przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym, dotyczących obowiązków kierującego pojazdem.

W §5 ust. 7 regulaminu, zawarto zapis, że „Kierujący pojazdem jest zobowiązany zabezpieczyć pojazd przed możliwością jego uruchomienia przez osobę niepowołaną oraz zachować inne środki ostrożności niezbędne do uniknięcia wypadku.” Obowiązek zabezpieczenia pojazdu i zachowania środków ostrożności, o którym mowa w §5 ust. 7 wynika jednakże z przepisu art. 46 ust. 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym.

Ustawa Prawo o ruchu drogowym, a zatem akt wyższego rzędu reguluje kwestie zawarte w wyżej przywołanych postanowieniach zawartych w §5 regulaminu w sposób kompleksowy. Stąd też należy stwierdzić, że wskazane powyżej naruszenia zakazu powtarzania i modyfikacji w uchwale będącej aktem prawa miejscowego przepisów ustawy powodują nieważność wskazanych przepisów regulaminu.

Z tych samych względów należy zakwestionować postanowienia zawarte w § 8 ust.7 lit.a - lit.l. załącznika do uchwały. W przepisach tych Rada Miasta ustanowiła zakazy:

- a) prowadzenia zbiórek pieniężnych,
- b) prowadzenia działalności akwizycyjnej, w tym polegającej na nakłanianiu podróżnych do korzystania z określonych usług przewozowych,
- c) niszczenia, dewastacji lub przywłaszczania mienia znajdującego się na terenie dworca oraz elementów jego wyposażenia,
- d) używania otwartego ognia, palenia papierosów, spożywania alkoholu, wnoszenia, używania i handlu środkami odurzającymi,
- e) karmienia ptaków i innych zwierząt, pozostawiania zwierząt bez opieki oraz wprowadzania psów bez kagańca, smyczy i bez aktualnego zaświadczenia o szczepieniach za wyjątkiem psa przewodnika (opiekuna) osoby niepełnosprawnej i zwierząt na służbie oraz innych zwierząt bez odpowiedniego dla nich pojemnika transportu,
- f) wnoszenia rzeczy zabronionych na podstawie odrębnych przepisów,
- g) zakłócania krzykiem lub innymi wybrykami porządku publicznego, spokoju i dóbr osobistych osób korzystających z dworca,
- h) wykorzystywania miejsc do siedzenia zainstalowanych na terenie dworca do celów niezgodnych z ich przeznaczeniem,
- i) zanieczyszczania terenu dworca,
- j) przebywania w celach noclegowych,
- k) przebywania pieszych na placu manewrowym dworca, a w szczególności w pobliżu miejsc wjazdu i wyjazdu autobusów z dworca,
- l) samowolnego zamieszczania wszelkich informacji i reklam.

Ustalone powyższymi postanowieniami zakazy stanowią przedmiot regulacji zawartych w innych aktach normatywnych.

I tak, zakaz prowadzenia bez wymaganego zgłoszenia zbiórki publicznej i zakaz organizowania lub prowadzenia publicznej zbiórki ofiar niezgodnie ze zgłoszeniem jest unormowany w art. 56 ustawy z dnia 20 maja 1971 Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2018r. poz. 618 ze zm.), natomiast zakaz zebrania w miejscu publicznym wynika z przepisu art. 58 Kodeksu wykroczeń. (Rozdział VIII Wykroczenia przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu).

Zakaz prowadzenia działalności akwizycyjnej wynika z art.60³ § 1 Kodeksu wykroczeń ustanawiającego zakaz prowadzenia sprzedaży na terenie należącym do gminy lub będącym w jej zarządzie poza miejscem do tego wyznaczonym przez właściwe organy gminy. (Rozdział VIII Wykroczenia przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu).

Zakaz niszczenia, dewastacji lub przywłaszczania mienia oraz urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego stanowi odpowiednio przedmiot regulacji zawartych m.in. w art. 119, 124, 127, 143 Kodeksu wykroczeń (Rozdział XIV Wykroczenia przeciwko

mieniu i Rozdział XVII Wykroczenia przeciwko urządzeniom użytku publicznego) jak również zawartych w art. 278, 284 i 288 ustawy z dnia 6 czerwca 1997r. Kodeks karny (Dz.U. z 2017r. poz.2204 ze zm.) (Rozdział XXXV Przepisy przeciwko mieniu).

Zakaz używania otwartego ognia wynika z przepisu §4 ust.1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków i innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. 2010r. Nr 109, poz. 719). Zakaz palenia papierosów jest uregulowany przepisem art. 5 ust.1 pkt 7 i 8 ustawy z dnia 9 listopada 1995r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz.U. z 2018 poz.1446), zgodnie z którego treścią „Zabrania się palenia wyrobów tytoniowych, w tym palenia nowatorskich wyrobów tytoniowych, i palenia papierosów elektronicznych (...): 7) w środkach pasażerskiego transportu publicznego oraz w obiektach służących obsłudze podróżnych; 8) na przystankach komunikacji publicznej”. Zakaz spożywania alkoholu stanowi przedmiot uregulowania w art. 14 ust.1 pkt 4 ustawy z dnia 26 października 1982r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016r. poz. 487 ze zm.) zgodnie z którymi „Zabrania się sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych (...): 4) w środkach i obiektach transportu publicznego(...) oraz w art. 14 ust.2a tej ustawy, według którego „Zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów”.

Zakazy wnoszenia, używania i handlu środkami odurzającymi wynikają z przepisów art.34 oraz 55-62 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2018r. poz. 1030).

Kwestię opieki nad zwierzętami regulują z kolei przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2017r. poz. 1840 ze zm.) . Zakaz pozostawiania zwierząt bez opieki wynika m.in. z art. 10a ust.3 tej ustawy, a zakaz zaniechania zachowania zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia jest unormowany w art. 77 Kodeksu wykroczeń. Natomiast kwestię uprawnień osób niepełnosprawnych korzystających z pomocy specjalnie wyszkolonych psów reguluje art. 20a.ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018r. poz. 511 ze zm.), który stanowi, że „ Osoba niepełnosprawna wraz z psem asystującym ma prawo wstępu: 1) do obiektów użyteczności publicznej, w szczególności: budynków i ich otoczenia przeznaczonych na potrzeby (...) obsługi pasażerów w transporcie kolejowym, drogowym, lotniczym, morskim lub wodnym śródlądowym (...) oraz innych ogólnodostępnych budynków przeznaczonych do wykonywania podobnych funkcji, w tym także budynków biurowych i socjalnych.”

Zakaz wnoszenia rzeczy zabronionych na podstawie odrębnych przepisów stanowi odesłanie do przepisów innych aktów prawnych, do którego rada nie ma przyznanej delegacji przepisem art. 15 ust.2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Zakaz zakłócania krzykiem lub innymi wybrykami porządku publicznego, spokoju i dóbr osobistych osób korzystających z dworca został odpowiednio uregulowany w przepisach art.51 art. 140 i art. 141 Kodeksu wykroczeń (Rozdział VIII Wykroczenia przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu i Rozdział XVI Wykroczenia przeciwko obyczajności publicznej) oraz w art.24 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018r.poz. 1025 ze zm.).

Zakaz wykorzystywania miejsc do siedzenia zainstalowanych na terenie dworca do celów niezgodnych z ich przeznaczeniem należy wywieść z przepisów dotyczących czynów niedozwolonych zawartych w Kodeksie wykroczeń w tym z art. 143 K.w. stanowiącego o zakazie utrudniania lub uniemożliwiania korzystania z urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego (Rozdział XVII Wykroczenia przeciwko urządzeniom użytku publicznego).

Zakaz zanieczyszczania terenu dworca wynika z przepisu art. 145 Kodeksu wykroczeń wprowadzającym zakaz zanieczyszczania lub zaśmiecania miejsc dostępnych dla publiczności, a w szczególności drogi, ulicy, placu, ogrodu, trawnika lub zieleńca. (Rozdział XVII Wykroczenia przeciwko urządzeniom użytku publicznego.)

Zakaz przebywania pieszych na placu manewrowym dworca, a w szczególności w pobliżu miejsc wjazdu i wyjazdu autobusów z dworca wynika z przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym, w tym m.in. z art. 11 ust.1 ustawy, który stanowi, że „Pieszy jest obowiązany korzystać z chodnika lub drogi dla pieszych, a w razie ich braku – z pobocza. Jeżeli nie ma pobocza lub czasowo nie można z niego korzystać, pieszy może korzystać z jezdni, pod warunkiem zajmowania miejsca jak najbliżej jej krawędzi i ustępowania miejsca nadjeżdżającemu pojazdowi.”

Zakaz samowolnego zamieszczania wszelkich informacji i reklam został uregulowany w przepisie art. 63a Kodeksu wykroczeń. Zgodnie z powołanym przepisem „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.” (Rozdział VIII Wykroczenia przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu).

Przepisy art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym powołane w podstawie prawnej badanej uchwały stanowią, że organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega między innymi 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, a określenie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów następuje w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego. Zarówno warunki, jak i zasady korzystania, o których mowa w zawartej w art. 15 ust.2 normie kompetencyjnej, wyznaczają pewien obszar, w ramach którego rada gminy może je swobodnie kształtować. Reguły odnoszące się do korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mogą być jednak określone w sposób zupełnie dowolny. Rada ma obowiązek ściśle trzymać się ram wyznaczonych zarówno przez ustawę, jak i naturę materii, którą w ramach danego upoważnienia ustawowego reguluje.

Warunki i zasady korzystania z dworca należy rozumieć jako faktyczne określenie sposobu korzystania z tego obiektu i elementów jego wyposażenia.

W związku z powyższym w ocenie organu nadzoru zakazy zawarte w § 8 ust.1 lit.e i lit. j regulaminu, dotyczące karmienia ptaków i innych zwierząt oraz przebywania na dworcu w celach noclegowych są nieuprawnione jako wykraczające poza materię, którą rada jest upoważniona uregulować w ramach delegacji zawartej w art. 15 ust.2 ustawy. Rada nie ma umocowania bowiem ani do określania celu, w jakim dana osoba może przebywać na

dworcu, ani do ustanawiania zakazu karmienia ptaków lub zwierząt, które nie jest w istocie korzystaniem z obiektu lub jego wyposażenia.

Podobnie, postanowienia zawarte w § 4 ust.4, § 4 ust.11 i § 4 ust. 14 regulaminu wykraczają poza zakres upoważnienia przyznanego radzie przepisem art. 15 ust. 2 ustawy, co uzasadnia stwierdzenie ich nieważności.

W § 4 ust.4 postanowiono, że „Przewoźnik udostępnia Dzierżawcy cennik biletów z Dworca do przystanków, na których zatrzymują się autobusy realizujące przewóz obsługiwany przez Przewoźnika. Przewoźnik ma obowiązek informowania Dzierżawcę o zmianach cen biletów oraz stosowanych ulgach.” W § 4 ust.11 zawarto zapis, że „Dzierżawca zastrzega sobie możliwość ograniczenia postoju na wyznaczonych do tego celu miejscach parkingowych w przypadku zaistnienia okoliczności powodujących konieczność czasowego wykorzystania tych miejsc do innych celów.” Natomiast w § 4 ust.14 postanowiono, że „Dzierżawca może cofnąć zgodę na korzystanie z dworca w przypadku nie przestrzegania przez przewoźnika postanowień niniejszego Regulaminu”

Powyższe postanowienia dotyczą w rzeczywistości wzajemnych obowiązków i uprawnień przewoźnika i dzierżawcy jako stron umowy, której zawarcie jest warunkiem korzystania z dworca zgodnie z § 4 ust.1 regulaminu. Kształtowanie postanowień dotyczących wzajemnych uprawnień i obowiązków stron umowy, a także ich odpowiedzialności i roszczeń, jak również kwestii rozwiązania umowy, jako należących do sfery wykonawczej, powinno mieć natomiast miejsce przy zawieraniu umowy, a nie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007r. sygn. akt: II SA/Wr 745/06 zostało wyrażone stanowisko, że „ 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”.

Ponieważ powołana w przytoczonych wyżej postanowieniach materia należy do sfery wykonawczej i nie mieści się w zakresie pojęcia „zasad i warunków korzystania z dworca” należy zakwestionować przepisy § 4 ust.4, § 4 ust.11 i § 4 ust. 14 załącznika do uchwały.

Nieuprawniony jest ponadto zawarty w § 4 ust. 13 regulaminu zapis, że „Teren dworca jest monitorowany, a zapis monitoringu może być utrwalony i przetwarzany w każdym prawnie dozwołonym celu.” Postanowienie to nie dotyczy bowiem określenia warunków i zasad korzystania z dworca, do którego uprawniona jest rada na podstawie art. 15 ust.2 wyżej powołanej ustawy. Należy również zwrócić uwagę, że prawo do prowadzenia monitoringu w obszarze przestrzeni publicznej wynika z przepisu art.9a ust.1 ustawy o samorządzie gminnym zgodnie z którym „ Gmina w celu zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej może stosować środki techniczne umożliwiające rejestrację obrazu (monitoring) w obszarze przestrzeni publicznej, za zgodą zarządzającego tym obszarem lub

podmiotu posiadającego tytuł prawny do tego obszaru lub na terenie nieruchomości i w obiektach budowlanych stanowiących mienie gminy lub jednostek organizacyjnych gminy, a także na terenie wokół takich nieruchomości i obiektów budowlanych, jeżeli jest to konieczne do zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli lub ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej”. Przepis art. 9a ust. 5 tej ustawy stanowi natomiast, że „Nieruchomości i obiekty budowlane objęte monitoringiem oznacza się w sposób widoczny i czytelny informacją o monitoringu, w szczególności za pomocą odpowiednich znaków”. Ustawa o samorządzie gminnym w art.9a reguluje również kwestie dotyczące przetwarzania i przechowywania nagrań z monitoringu.

Z uwagi zatem na to, że reguły odnoszące się do korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mogą być określane w sposób zupełnie dowolny, w tym niedopuszczalne jest rozstrzyganie w sposób arbitralny w tych sprawach, które ustawodawca już unormował ocenić należy, że Rada Miasta stanowiąc przepis dotyczący prowadzenia monitoringu dworca oraz utrwalania i przetwarzania zapisów prowadzonego monitoringu wykroczyła poza zakres swojego upoważnienia przyznanego przepisem art. 15 ust.2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, co uzasadnia stwierdzenie nieważności tego zapisu.

Za podstawę prawną badanej uchwały organ stanowiący powołał art. 16 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Wskazany przepis w ust.4 zawiera delegację dla rady gminy (miasta) do ustalenia w drodze uchwały opłat za korzystanie przez operatora lub przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców.

Zgodnie z jego treścią „Za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców, których właścicielem albo zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, mogą być pobierane opłaty. Stawka opłaty jest ustalana w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad.”

W § 7 ust. 3 załącznika do uchwały postanowiono, że „ Za korzystanie z parkingu przez przewoźnika powyżej 30 min. obowiązuje opłata dodatkowa w wysokości 10 zł za każde rozpoczęte kolejne 30 min.” W § 7 ust. 4 zawarto zapis, zgodnie z którym ”Za korzystanie z dworca przez przewoźników wykonujących przewozy okazjonalne obowiązuje opłata w wysokości 30 zł za jeden wjazd.” W § 7 ust. 5 regulaminu określono zaś, że „Opłaty, o których mowa w ust.3 i 4 stanowią kwotę netto, powiększoną o obowiązującą stawkę podatku VAT.”

Powyższe postanowienia nie mieszczą się jednak w granicach upoważnienia przyznanego wyżej przytoczonym przepisem art. 16 ust.4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Ustalając wysokość opłat za korzystanie z dworca, których właścicielem albo zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego rada gminy (miasta) jest bowiem obowiązana uwzględnić dalsze uregulowanie zawarte w ust.5 przepisu art.16 tej ustawy. Zgodnie z jego treścią stawka opłaty, o której mowa w ust. 4, nie może być wyższa niż: 1) 0,05 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym; 2) 1 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na dworcu; 3) 2 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na dworcu wyznaczonym zgodnie z art. 47h ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września

2001 r. o transporcie drogowym do udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej w zakresie określonym w załączniku I lit. a do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 181/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. dotyczącego praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym i zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2006/2004. Przepis art. 16 ust. 6 stanowi następnie, że stawka opłaty, o której mowa w ust. 5, ulega zmianie w stopniu odpowiadającym planowanemu średniorocznemu wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych, ustalonym w ustawie budżetowej na dany rok. Zmiana następuje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym została ogłoszona ustawa budżetowa.

W kontekście przytoczonych wyżej przepisów stwierdzić należy, że ustawodawca określił ramy swobody jednostek samorządu w określaniu stawki opłaty pobieranej od przewoźników za korzystanie z infrastruktury służącej do obsługi pasażerów. Za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców, których właścicielem albo zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego rada może w uchwale ustalić stawki opłat, przy czym ma obowiązek uwzględnienia niedyskryminujących zasad i opłaty te winne być ustalone w granicach wyznaczonych przepisem ustawy. Należy również dodać, że delegacja zawarta w przepisie art. 16 ust. 4 ustawy nie obejmuje umocowania rady do ustanawiania w uchwale opłat za korzystanie z parkingu.

Przepis art. 15 ust. 2 ustawy stanowiący podstawę prawną podjęcia uchwały w sprawie warunków i zasad korzystania z dworca nie przyznaje natomiast radzie kompetencji do wprowadzania innych opłat - obok ustalonych na podstawie wyżej przytoczonego art. 16 ust. 4 ustawy- takich jak opłata za korzystanie z parkingu na dworcu, bądź za wjazd przez przewoźnika wykonującego przewozy okazjonalne.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażany był wielokrotnie zgodny pogląd, iż w zakresie ustalania zasad korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mieści się wprowadzenie opłat za korzystanie z nich (por. wyroki NSA z dnia 31 maja 1996 r., sygn. akt I SA/ŁD 65/96; z dnia 16 grudnia 1996 r., sygn. akt II SA/KR 1377/96; z dnia 29 listopada 2001 r., sygn. akt SA/Wr 1415/01, OwSS 2002/1/16; wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 października 2007 r., sygn. akt II SA/ŁD 665/07, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24.10.2017r. sygn.. akt: III SA/Gl 825/17). Nie można również przyjąć, że w zawartym w art. 15 ust.2 ustawy upoważnieniu do ustalenia „warunków korzystania” z dworca mieści się upoważnienie organu stanowiącego gminy do ustalania konkretnie określonych stawek opłat za korzystanie z tego obiektu, w tym opłat za parkowanie na terenie dworca lub wjazd przez przewoźnika wykonującego przewóz okazjonalny, skoro mimo zawartego w tym przepisie upoważnienia do ustalania warunków korzystania z dworca ustawodawca w przepisie art. 16 ust.4 ustanowił odrębnie delegację dla rady do ustalania stawek opłat za korzystanie z dworca.

Stąd też należy stwierdzić, że ustalenie przez Radę Miasta Sanoka w uchwale opłat w wysokości, o której mowa w § 7 ust.3 - ust.5 załącznika do uchwały nastąpiło z istotnym naruszeniem wyżej powołanych przepisów ustawy. W konsekwencji powyższego za nieważne należy uznać również § 4 ust. 5 Regulaminu we fragmencie : „o których mowa w § 7 ust. 4” oraz § 6 ust.5 zdanie drugie o treści ” Przekroczenie czasu, o którym mowa wyżej skutkuje obciążeniem przewoźnika opłatą dodatkową, o której mowa w § 7 ust.3 (nie dotyczy komunikacji kolejowej).”

W § 8 ust.1 załącznika do uchwały postanowiono, że „ W stosunku do osób nieprzestrzegających Regulaminu będą wyciągane konsekwencje przewidziane przepisami prawa”.

Jak już wyżej wskazano, wydając akt będący źródłem powszechnie obowiązującego prawa rada gminy (rada miasta) musi respektować zakres udzielonej delegacji. Ustawodawca, kształtując upoważnienie rady gminy (rady miasta) do wydania przedmiotowej uchwały, wskazał, które kwestie pozostawił regulacji jednostki samorządu terytorialnego.

Delegacja wynikająca z przepisu art. 15 ust.2 powołanej ustawy nie umocowuje jednakże rady gminy (rady miasta) do zamieszczania sankcji za naruszenie postanowień regulaminu określającego warunki i zasady korzystania z dworca. Powołany przepis nie upoważnia także do odsyłania w tej kwestii do przepisów innych aktów prawnych. Takie unormowanie wprowadza również w błąd co do źródła, a tym samym rangi i charakteru danej normy prawnej. „Oczywistą regułą nawiązującą do elementarnych zasad techniki prawodawczej jest natomiast dyrektywa, że przepisy prawne niższego rzędu, w sprawach nieuregulowanych, nie mogą zawierać odesłań do przepisów hierarchicznie wyższych”. (wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 176/07 oraz z dnia 30 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 673/12).

Stąd też przepis ustanowiony w § 8 ust.1 załącznika do uchwały, podobnie jak omówione już wyżej postanowienie zawarte w § 8 ust.7 lit.f regulaminu, dotyczące zakazu wnoszenia rzeczy zabronionych na podstawie innych przepisów należy ocenić jako naruszające w sposób istotny przepisy prawa.

W § 8 ust.5 regulaminu postanowiono, że „Dworzec przeznaczony jest wyłącznie dla osób korzystających z jego usług - podróźnych, a także prowadzących działalność gospodarczą na terenie dworca i osób korzystających z tej działalności. Osoby uciążliwe dla podróźnych mogą być usunięte przez służby Policji lub Straży Miejskiej.”

Należy jednak wskazać, że rada gminy (miasta) stanowiąc przepisy na podstawie delegacji zawartej w przepisie art. 15 ust.2 ustawy nie jest umocowana do określania kręgu podmiotów (osób), które są uprawnione do przebywania na terenie dworca.

W kolejnym ust.6 zawartym w § 8 załącznika do uchwały postanowiono, że „ Za rzeczy pozostawione bez dozoru i opieki na terenie dworca Dzierżawca nie ponosi odpowiedzialności.”

Powyższe unormowanie nawiązuje do problematyki odpowiedzialności odszkodowawczej uregulowanej przede wszystkim w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964r. Kodeks cywilny. Przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego nie może jednakże zawierać regulacji odnośnie zakresu odpowiedzialności stron określonego stosunku prawnego bowiem wyłącznie ustawa lub czynność prawna może zawierać postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych uprawnień i odpowiedzialności. Należy również podnieść, że przytoczone postanowienie regulaminu nie uwzględnia przyjętych w Kodeksie cywilnym rozwiązań. Należy w tym miejscu wskazać na przepis art. 415 Kodeksu cywilnego, który regulując kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych stanowi iż „ Kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia”. Pomija ono również zasady miarkowania wysokości odszkodowania wynikające z art. 440 Kc. Ponadto o

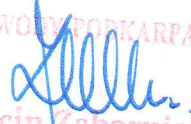
odpowiedzialności odszkodowawczej ostatecznie rozstrzyga sąd powszechny. Rozstrzygnięcie o kwestii odpowiedzialności za szkody w oderwaniu od konkretnego stanu faktycznego może zatem prowadzić do sprzeczności postanowienia zawartego w § 8 ust.6 regulaminu z wyżej usytuowanymi w hierarchii źródeł prawa przepisami Kodeksu cywilnego, co należy ocenić jako istotne naruszenie prawa.

Mając powyższe na uwadze należało orzec jak na wstępie.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

Otrzymują:

1. Burmistrz Miasta Sanoka
2. Przewodniczący Rady Miasta Sanoka

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Marcin Zaborniak
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU