

do: starostwa; Z. Ochrony Środowiska i Powszechności



WOJEWODA PODKARPACKI

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

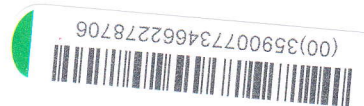
P-II.4131.2.210.2018

URZĄD MIASTA w SANOKU
Biuro Obsługi Klienta

28.08.2018

zof.

15344/2018/100



Rzeszów, 2018-08-23

BIURO RADY MIASTA

2018-08-28

l.dz.

475/2018

Skierowano...

54406

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/466/18 Rady Miasta Sanoka z dnia 19 lipca 2018r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych oraz dworca multimodalnego udostępnionych dla operatorów i przewoźników, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Miasta Sanoka, warunków i zasad korzystania z tych obiektów oraz ustalenia stawek za korzystanie z nich w części dotyczącej: § 2 ust. 7, § 2 ust.8, §2 ust. 9, § 2 ust.10 lit. a i b, § 3 ust.2 lit. a i b uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miasta Sanoka w dniu 19 lipca 2018 roku podjęła uchwałę Nr LVI/466/18 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych oraz dworca multimodalnego udostępnionych dla operatorów i przewoźników, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Miasta Sanoka, warunków i zasad korzystania z tych obiektów oraz ustalenia stawek za korzystanie z nich. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 lipca 2018r.

Podstawę prawną podjętej uchwały stanowią art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust.1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018r. poz. 994r. z późn. zm.) art. 15 ust.1 pkt 6, art. 15 ust.2 i art. 16 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz. U. z 2017r. poz. 2136 z późn. zm.).

Przepisy art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym 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.

Kompetencja uchwałodawcza rady gminy wynikająca z wyżej przytoczonego art.15 ust.2 przepisu 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.

W orzecznictwie oraz doktrynie przyjmuje się jednolicie, że pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się.

Określenie warunków korzystania oznacza natomiast wskazanie czynników i kryteriów, od których zaistnienia uzależnione jest korzystanie z obiektów, o których mowa we wskazanej normie prawnej.

Należy następnie wskazać, że ustawodawca formułując delegację dla rady gminy do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym. Niedopuszczalne jest zatem takie działanie organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikowaniu wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Wydając akty będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy rada musi zatem 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.

Tymczasem w § 2 ust. 7 uchwały zawarto postanowienie o treści „operator i przewoźnik ma obowiązek podać do publicznej wiadomości rozkład jazdy poprzez zawieszenie stosownej informacji na przystankach komunikacyjnych oraz dworcu multimodalnym zgodnie z ustawą z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz.U.z 2017r. poz.1983 t.j.)”

Uregulowanie dotyczące obowiązku podania do publicznej wiadomości rozkładu jazdy środków transportowych przez zamieszczenie informacji na wszystkich dworcach i przystankach wymienionych w rozkładzie jazdy jest zawarte w przepisie art.2 ust.2 ustawy z dnia 15 listopada 1984r.- Prawo przewozowe.

Kwestia uregulowana w przepisie § 2 ust. 7 uchwały jest zatem objęta unormowaniem w akcie o randze ustawowej. Co prawda, w orzecznictwie sądów administracyjnych sformułowany został pogląd o możliwości powtórzenia zapisów ustawowych w akcie prawa miejscowego, ale z tym zastrzeżeniem, iż powtórzenie to miałoby formę przytoczenia in extenso i nastąpiłoby z jednoczesnym powołaniem się na konkretny, powtarzany przepis ustawy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31 listopada 2006r., sygn. akt II SA/Wr 745/06,CBN). Przyjmując zatem dopuszczalność powtórzeń na wskazanych warunkach stwierdzić należy, iż kontrolowane postanowienie go nie spełnia ponieważ nie przytacza w całości (tj. bez

opuszczeń i zmian) przepisu ustawy, jak również brak jest tam wskazania na konkretny przepis ustawy. Natomiast ogólne odesłanie do przepisów określonej ustawy narusza elementarne zasady techniki prawodawczej. Przepisy prawne niższego rzędu, w sprawach nieuregulowanych, nie mogą bowiem 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).

W § 2 ust. 8 badanej uchwały zawarto postanowienie o treści: „zabrania się umieszczania na przystankach komunikacyjnych oraz dworcu multimodalnym innych informacji lub reklam niż te, które dotyczą rozkładu jazdy”.

Powyższe postanowienie uchwały również dotyczy kwestii, która została już uregulowana w innym akcie prawnym o randze ustawowej. Czyny, których zabrania przytoczony zapis uchwały są bowiem objęte sankcją z art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2018r. poz. 618 ze zm.), który stanowi, że „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”.

Wobec powyższego w ocenie organu nadzoru należy zakwestionować postanowienia zawarte w § 2 ust.7 i ust. 8 badanej uchwały.

W § 2 pkt 9 uchwały postanowiono, że „umieszczanie tablicy z rozkładem jazdy oraz jej utrzymanie w należyтым stanie technicznym należy do operatora lub przewoźnika”.

Tak, jak wyżej już wskazano obowiązek podania do publicznej wiadomości rozkładu jazdy środków transportowych przez zamieszczenie informacji na wszystkich dworcach i przystankach wymienionych w rozkładzie jazdy został ustanowiony przepisem art. 2 ust. 2 ustawy Prawo przewozowe. Natomiast postanowienia dotyczące umieszczenia i utrzymania „tablicy” z rozkładem jazdy, jak również ściśle z nimi związane kwestie ponoszenia w tym zakresie kosztów należy uzgodnić w umowie. Na podstawie delegacji zawartej w art. 34 ust.2 ustawy z dnia 15 listopada 1984r.- Prawo przewozowe Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wydał w dniu 10 kwietnia 2012 r. rozporządzenie w sprawie rozkładów jazdy (Dz.U. z 2018r. poz.202), którego § 17 ust.1 stanowi że „Ponoszenie kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy na przystanku komunikacyjnym lub dworcu oraz w systemie informacji dla pasażera, w transporcie drogowym oraz innym szynowym, odbywa się na podstawie umowy.” Z treści przytoczonego przepisu wynika zatem, że nie w przepisach uchwały lecz w umowie należy uzgodnić do którego podmiotu stosunku cywilnoprawnego będzie należało umieszczanie i utrzymanie „tablicy” w należyтым stanie technicznym z informacją dotyczącą rozkładu jazdy oraz ponoszenie w tym zakresie odpowiednich kosztów.

Wobec powyższego nieuprawnione jest postanowienie zawarte w § 2 pkt 9 uchwały.

W ocenie organu nadzoru zakwestionowania wymaga również zapis zawarty w § 2 pkt 10 lit. a i b uchwały, według którego „przedsiębiorca korzystający z przystanku oraz dworca multimodalnego zobowiązany jest do:

- a) powiadamiania zarządzającego przystankami o zmianie rozkładu jazdy i liczbie przystanków, z których korzysta,
- b) terminowego regulowania opłat wynikających z zawartej umowy na korzystanie z przystanków komunikacyjnych.”

Uchwała w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów jest aktem prawa miejscowego. Ustawowe upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego nie może opierać się natomiast na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych. Niedopuszczalne jest bowiem domniemanie kompetencji prawodawczych.

W związku z umocowaniem organu stanowiącego gminy do ustalenia warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych lub dworców należy uznać, że rada gminy jest uprawniona do ustalania ogólnych wytycznych, bez konkretyzacji uprawnień czy obowiązków. W § 2 pkt 10 lit.a i b uchwały zostały natomiast określone obowiązki przewoźnika wobec zarządzającego przystankami, które powinny zostać określone w umowie cywilnoprawnej, a nie w akcie prawa miejscowego.

Należało zatem stwierdzić, że postanowienia zawarte w § 2 pkt 10 lit.a i b uchwały naruszają w sposób istotny przepis art. 15 ust.2 ustawy.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Nr LVI/466/18 powołano również art. 16 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Przepis art. 16 w ust.4 ustawy stanowi, że 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.

Kolejny ust.5 przepisu art.16 tej ustawy stanowi, że 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.

Zgodnie zatem z przytoczonym przepisem art. 16 ust. 5 ustawy stawki opłat ustalane przez radę gminy w uchwale w ramach upoważnienia przyznanego przepisem art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym to stawki opłat za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym lub dworcu.

Tymczasem w § 3 ust.2 uchwały postanowiono, że „Jednostkowa opłata za każde zatrzymanie się na dworcu multimodalnym upoważnia operatorów i przewoźników do:

- a) wjazdu na teren dworca multimodalnego
- b) korzystania z infrastruktury dworca multimodalnego na warunkach i zasadach określonych oddzielną uchwałą w sprawie ustalenia Regulaminu korzystania z dworca multimodalnego w Sanoku.”

Należy podnieść, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że realizując swą kompetencję stanowiącą, rada jest obowiązana uwzględniać wytyczne zawarte w przyznanym jej upoważnieniu. Nieprawidłowa realizacja normy kompetencyjnej stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności takiej regulacji.

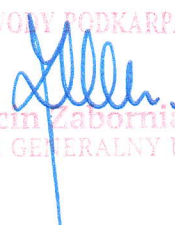
Określona w art. 16 ust. 4 delegacja ustawowa, upoważnia radę powiatu wyłącznie do ustalenia wymiaru opłaty, do uiszczenia której zobowiązani będą przewoźnicy i operatorzy korzystający z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem albo zarządzającym jest gmina. Natomiast określenie przez radę do czego upoważnia jednostkowa opłata za zatrzymanie się na dworcu nie mieści się w granicach kompetencji uchwałodawczej gminy przyznanej powyższym przepisem ustawy. Na marginesie należy dodatkowo nadmienić, że zgodnie z § 2 ust.3 badanej uchwały „Warunki i zasady korzystania z dworca multimodalnego zostały określone w oddzielnej uchwale”. W odrębnej uchwale Nr LVI/467/18 Rady Miasta Sanoka z dnia 19 lipca 2018 r. w sprawie ustalenia Regulaminu korzystania z dworca multimodalnego w Sanoku m.in. w § 1 ust.3 określono zaś, że „Do wjazdu na teren dworca uprawnieni są przewoźnicy, którzy zawarli z dzierżawcą stosowne umowy”.

Stąd też przepisy ustanowione w § 3 ust.2 lit.a i b uchwały należy ocenić jako naruszające w sposób istotny przepisy prawa.

Wobec powyższego 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.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO


Marcin Zaborniak
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU

Otrzymują:

1. Burmistrz Miasta Sanoka
2. Przewodniczący Rady Miasta Sanoka