

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.138.2015.MA

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIV/109/15 Rady Miejskiej w Augustowie z dnia 29 września 2015 r. w sprawie ustalenia Regulaminu przewozu osób, zwierząt i bagażu autobusami komunikacji miejskiej na terenie Miasta Augustów.

UZASADNIENIE

W dniu 29 września 2015 r. Rada Miejska w Augustowie podjęła uchwałę Nr XIV/109/15 w sprawie ustalenia Regulaminu przewozu osób, zwierząt i bagażu autobusami komunikacji miejskiej na terenie Miasta Augustów, która 2 października 2015 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż przedmiotowa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym 23 października 2015 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały wskazany został m. in. art. 15 ust. 5 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 915) oraz art. 46 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. 2015 r. poz. 1440)

Uchwała Nr XIV/109/15 Rady Miejskiej w Augustowie została zatytułowana „w sprawie ustalenia Regulaminu przewozu osób, zwierząt i bagażu autobusami komunikacji miejskiej na terenie Miasta Augustów”. Tymczasem Rada reguluje w jej treści zarówno kwestie stanowiące materię regulaminową, jak również przepisy porządkowe obowiązujące w gminnym transporcie zbiorowym.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta z przekroczeniem kompetencji przysługujących Radzie Gminy, wynikających z art. 15 ust. 5 ustawy Prawo przewozowe.

Wskazany przepis upoważnia radę gminy do określenia w drodze aktu prawa miejscowego przepisów porządkowych w gminnym regularnym przewozie osób. Powołany przepis uprawnia radę do podejmowania regulacji prawnych zawierających nakazy oraz zakazy, mające na celu ochronę życia, zdrowia i mienia osób korzystających z publicznego transportu zbiorowego oraz zapewnienia porządku spokoju i bezpieczeństwa publicznego w publicznym transporcie zbiorowym.

Z uwagi na opisany powyżej zakres kompetencji rady gminy upoważniającej do stanowienia jedynie w zakresie przepisów porządkowych należy wskazać, iż zarówno tytuł uchwały jak i jej postanowienia nie odpowiadają zakresowi upoważnienia ustawowego udzielonego Radzie Gminy.

Stosownie do treści § 120 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w tytule rozporządzenia w oddzielnych wierszach zamieszcza się: 1) oznaczenie rodzaju aktu; 2) nazwę organu wydającego rozporządzenie; 3) datę rozporządzenia; 4) określenie przedmiotu rozporządzenia. Powyższa zasada, na mocy § 143 zasad ma zastosowanie również do aktów prawa miejscowego. Zatem skoro z mocy upoważnienia ustawowego uchwała powinna określać jedynie przepisy porządkowe w gminnym regularnym przewozie osób, to jej tytuł powinien odzwierciedlać przedmiot tej uchwały.

Odrębną od ustalenia przepisów porządkowych kwestię stanowią regulaminy przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym o których mowa w art. 46 ust. 1 pkt 9 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Zgodnie z powołanym przepisem, podmiotem właściwym do nadania regulaminu korzystania z usług publicznego transportu zbiorowego, a co za tym idzie, również do jego opracowania, jest: organizator (lit. a), operator lub grupa operatorów z zastrzeżeniem, że regulamin taki musi być zatwierdzony przez organizatora (lit. b), przewoźnik, o którym mowa w art. 30 i 31. W regulaminie przewozu osób publicznym transporcie zbiorowym określa się w szczególności warunki obsługi podróżnych, warunki odprawy oraz przewozu osób i bagażu, a także wskazuje się podmiot właściwy do przyjmowania skargi i reklamacji wynikających z realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz terminy rozpatrywania skarg i reklamacji (art. 47 ustawy).

Tego rodzaju postanowienia, dotyczące realizacji usług w publicznym transporcie zbiorowym, są opracowywane przez organizatora, operatora lub grupę operatorów i zatwierdzane przez organizatora albo przewoźnika, o którym mowa w art. 30 i 31 ustawy. Operatorem publicznego transportu zbiorowego, stosownie do art. 4 pkt 8 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, jest samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie. Organizatorem publicznego transportu zbiorowego według art. 4 pkt 9 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym jest właściwa jednostka samorządu terytorialnego albo minister właściwy do spraw transportu, zapewniającego funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze (...).

Przepis art. 7 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym jednoznacznie wskazuje, że określone w ustawie zadania organizatora, o którym mowa w ust. 1 pkt 1-5 tej ustawy, wykonuje w przypadku gminy wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Do zadań organizatora należy planowanie rozwoju transportu, organizowanie publicznego transportu zbiorowego, zarządzanie publicznym transportem zbiorowym (art. 8 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym).

Ustawodawca powierzając wykonywanie zadań organizatora organowi wykonawczemu gminy, zastrzegł niektóre z nich do właściwości uchwałodawczej rady (art. 15 ust. 2 - określenie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków korzystania, o których mowa w ust. 1 pkt 6, art. 16 ust. 4 ustawy - ustalenie stawek opłat za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców).

Skoro ustawodawca określając w sposób jednoznaczny, który z organów gminy wykonuje zadania organizatora, zamieścił w przepisach ustawy o publicznym transporcie zbiorowym delegacje dla rady gminy do wydania przepisów prawa miejscowego we wskazanym zakresie, a nie przyznał stosownego upoważnienia do wydania regulaminu przewozu, brak podstaw prawnych do podejmowania przez radę regulacji w tym zakresie (WSA w Kielcach w wyroku z dnia 22 lipca 2014 r., I SA/Ke 345/140.).

Podmiotem właściwym do opracowania regulaminu określającego wskazane wyżej kwestie jest zatem operator publicznego transportu zbiorowego lub organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta), a regulamin ten nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Należy bowiem zauważyć, że art. 46 ust. 1 pkt 9 ustawy określa zróżnicowane kategorie podmiotów właściwych do opracowania regulaminu, a mianowicie: organizatora, operatora lub grupę operatorów i zatwierdzonego przez organizatora, przewoźnika, o którym mowa w art. 30 i 31. Biorąc to pod uwagę należy stwierdzić, że regulamin przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym nie może mieć charakteru aktu prawa miejscowego, skoro ten jednorodny treściowo akt może być opracowany zarówno przez podmiot władzy publicznej, jakim jest w pewnych sytuacjach operator, jak i przez podmioty gospodarcze, świadczące usługi transportowe. Nie można zatem przyjąć, że regulamin będzie miał charakter aktu prawa miejscowego, gdy uchwali go rada gminy, a nie będzie miał takiego charakteru, gdy wyda go operator lub przewoźnik. Należy zatem stwierdzić, że przedmiotowy regulamin należy zakwalifikować do kategorii ogólnych warunków umów wydawanych w ramach masowego świadczenia usług, obowiązujący w zakresie usług świadczonych w publicznym osobowym transporcie zbiorowym na terenie gminy, opracowany na podstawie ustawowego przepisu szczególnego, którym jest art. 46 ust. 1 pkt 9 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 lipca 2012 r. sygn. akt III SA/Wr 163/12).

Biorąc pod uwagę inny cel, zakres materii i odmienny charakter prawny przepisów porządkowych wydawanych przez radę gminy na podstawie art. 15 ust. 5 ustawy Prawo przewozowe oraz regulaminów opracowanych zgodnie z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym nie jest dopuszczalne normowanie przez radę gminy kwestii zastrzeżonych do zakresu regulaminu. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. ww. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 lipca 2012 r., a także wyrok WSA w Kielcach z dnia 22 lipca 2014 r., I SA/Ke 345/14).

Jak już wspomniano na wstępie, zarówno z tytułu jak i z treści uchwały oraz załącznika do tej uchwały wynika, iż przedmiotem jej regulacji jest regulamin przewozu osób, zwierząt i bagażu autobusami komunikacji miejskiej na terenie Miasta Augustów.

I tak w treści załącznika do uchwały Nr IX/53/2015 zawarte zostały zapisy dotyczące: zasad pobierania opłat oraz kontroli biletów (§ 13 - § 17), sposób postępowania w przypadku stwierdzenia braku biletu bądź dokumentu uprawniającego do bezpłatnego przejazdu (§ 18), sposób postępowania w przypadku podejrzenia podrobienia lub przerobienia biletu (§ 19), Rada Miejska dokonała także ustaleń w kwestii skarg, wniosków i reklamacji (§ 20).

Przywołane powyżej zapisy nie mają charakteru porządkowego, rozumianego jako regulacja prawna zawierająca nakazy oraz zakazy mające na celu ochronę życia, zdrowia, mienia osób korzystających z publicznego transportu zbiorowego oraz zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego w publicznym transporcie zbiorowym. We wskazanym zakresie stosowne regulacje powinien wydać zatem, podmiot wskazany w przepisie art. 46 ust. 1 pkt 9 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Uchwała określająca przepisy porządkowe w odniesieniu do gminnego regularnego przewozu osób, wydana na podstawie art. 15 ust. 5 ustawy prawo przewozowe jest aktem prawa miejscowego, zaliczanym przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

W ocenie organu nadzoru niedopuszczalnym jest regulowanie w jednej uchwale, mającej być w zamiarze Rady aktem prawa miejscowego materii stanowiącej prawo miejscowe (przepisy porządkowe obowiązujące w transporcie gminnym) i regulacji nie należącej do tej kategorii (regulamin przewozu osób ustalany przez podmioty wskazane w art. 46 ust. 1 pkt 9 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym).

Reasumując, nie ulega wątpliwości, że Rada nie posiada upoważnienia do przyjęcia – na podstawie art. 15 ust. 5 ustawy Prawo przewozowe - unormowań dotyczących przepisów porządkowych obowiązujących w gminnym przewozie osób. Należy jednak zaznaczyć, że kwestie te powinny zostać uregulowane w odrębnej uchwale posiadającej walor aktu powszechnie obowiązującego. W pozostałym zakresie, dotyczącym przepisów o charakterze stricte regulaminowym Burmistrz Augustowa, jako organizator przewozów gminnych, powinien wydać stosowne zarządzenie.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zatem każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Każdorazowo przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. sygn. akt I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428, w którym Sąd wskazał, że „opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważności uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.” (...).

Stwierdzone przez organ nadzoru uchybienia należało zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały Nr XIV/109/15 Rady Miejskiej w Augustowie z dnia 29 września 2015 r. w sprawie ustalenia Regulaminu przewozu osób, zwierząt i bagażu autobusami komunikacji miejskiej na terenie Miasta Augustów.

Mając powyższe na uwadze, rozstrzygnięcie nadzorcze we wskazanym na wstępie zakresie jest uzasadnione.

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.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli

Otrzymuje:
Rada Miejska w Augustowie.