



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 02 czerwca 2020 r.

Poz. 2363

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.207.2020 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 29 maja 2020 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 713.), **stwierdzam nieważność załącznika Nr 2 do uchwały Nr XX/133/2020 Rady Miejskiej w Młynarach z dnia 22 kwietnia 2020 r.** w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych zlokalizowanych na terenie Gminy Młynary, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Młynary oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków **w części dotyczącej § 1 ust. 2 i 3 oraz § 2 ust. 8**

Uzasadnienie

W uchwale wskazanej na wstępie, Rada Miejska w Młynarach, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2140 z późn. zm.), określiła wykaz przystanków komunikacyjnych będących własnością lub pozostających w zarządzie Gminy Młynary, stanowiący załącznik Nr 1 do niniejszej uchwały oraz warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych przez operatorów i przewoźników, wykonujących przewozy osób w publicznym transporcie zbiorowym, stanowiący załącznik Nr 2 do niniejszej uchwały.

W ocenie organu nadzoru, wskazane w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego przepisy zostały podjęte z rażącym naruszeniem prawa.

Na wstępie rozważań nad legalnością kwestionowanych regulacji uchwały Nr **XX/133/2020** należy zauważyć, że Konstytucja RP w art. 7, nakłada na organy władzy publicznej obowiązek działania w granicach i na podstawie prawa. Wobec tego, każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazane jest zatem dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Działanie bez delegacji ustawowej lub z jej przekroczeniem stanowi istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie drogowym, organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na:

- 1) badaniu i analizie potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej;
- 2) podejmowaniu działań zmierzających do realizacji istniejącego planu transportowego albo do aktualizacji tego planu;
- 3) zapewnieniu odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie:
 - a) standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych oraz dworców,
 - b) korzystania z przystanków komunikacyjnych oraz dworców,
 - c) funkcjonowania zintegrowanych węzłów przesiadkowych,
 - d) funkcjonowania zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego,

- e) systemu informacji dla pasażera;
- 4) określaniu sposobu oznakowania środków transportu wykorzystywanych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej;
 - 5) ustalaniu stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem albo zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, zlokalizowanych na liniach komunikacyjnych na obszarze właściwości organizatora;
 - 6) 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;
 - 7) określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla wszystkich operatorów i przewoźników oraz informowaniu o stawce opłat za korzystanie z tych obiektów;
 - 8) przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowania prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
 - 9) zawieraniu umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
 - 10) ustalaniu opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (Dz.U. z 2015 r. poz. 915), za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
 - 11) ustalaniu sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
 - 12) wykonywaniu zadań, o których mowa w art. 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

Natomiast kompetencja uchwałodawcza rady gminy, wynikająca z treści art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, ograniczona została do określenia przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania, z tych obiektów.

Działając w oparciu o cytowane regulacje, Rada Miejska w Młynarach postanowiła m.in., że:

- udostępnienie operatorom lub przewoźnikom przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Młynary, następuje na podstawie umowy zawartej pomiędzy operatorem lub przewoźnikiem, a Gminą Młynary (§ 1 ust. 2),
- umowa, o której mowa w ust. 2 zawierana jest na wniosek operatora lub przewoźnika składany do Urzędu Miasta i Gminy Młynary (§ 1 ust. 3),
- przedsiębiorca korzystający z przystanku zobowiązuje się do powiadomienia zarządzającego przystankami o zmianie rozkładu jazdy i ilości przystanków, z których korzysta (§ 2 ust. 8).

W ocenie organu nadzoru, uchwalane na gruncie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, warunki i zasady korzystania z udostępnionych operatorom i przewoźnikom przystanków, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, stanowią w istocie akt określający zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, o którym stanowi także przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem judykatury, umocowanie do stanowienia w przedmiocie określenia „zasad i trybu korzystania” z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, oznacza kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do tych obszarów (urządzeń), norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Zarówno warunki, jak i zasady korzystania, o których mowa w normie kompetencyjnej, wyznaczają pewien obszar, w ramach którego rada gminy 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.

W ocenie organu nadzoru, w zakresie delegacji ustawowej, nie mieści się uprawnienie do decydowania o przebiegu procedury, prowadzącej do zawarcia umowy na udostępnienie przystanku autobusowego.

Wyżej wskazana materia należy do sfery wykonawczej i nie mieści się w zakresie pojęcia „zasad i warunków korzystania z przystanków”.

Podnieść także należy, że ustawodawca w treści art. 30 i kolejnych przepisach ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, uregulował wymogi konieczne, poprzedzające rozpoczęcie realizacji przewozu, zatem wprowadzenie w regulaminie, uchwalanym przez radę gminy, jakichkolwiek postanowień modyfikujących przepisy ustawowe, jest niedopuszczalne.

Analogicznie, jako wykraczające poza delegację ustawową, ocenić należy przepisy, dotyczące pisemnego powiadomienia o zamiarze zmiany rozkładu jazdy oraz zmiany ilości przystanków (o którym mowa w ust. 8 § 2 załącznika Nr 2 do uchwały Nr XI/133/20). Obowiązki te mogą zostać uregulowane jedynie w umowie, nie mogą natomiast być wprowadzane do przedmiotowej uchwały.

Oceniając powyższe, nie do zaakceptowania jest teza, aby strony przyszłej umowy nie miały wpływu na jej treść, z uwagi na to, że jej postanowienia reguluje podjęta uchwała narzucająca jednostronne rozwiązania stronom umowy. Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego, który podejmowany jest w oparciu o normę ustawową.

Z powołanych przyczyn, zakwestionować należało wskazane w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego przepisy uchwały.

W związku z tym rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki