



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, dnia 3 kwietnia 2013 r.

LEX-I.4131.31.2013.GH

**Rada Powiatu Mińskiego**

**ul. Kościuszki 3**

**05 – 300 Mińsk Mazowiecki**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 79 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1592, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz.1271, Nr 200, poz. 1688 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, z 2007 r. Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458 , z 2009 r. Nr 92, poz. 753 i Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230 i Nr 106, poz. 675 oraz z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 149, poz. 887 i Nr 217, poz. 1281)

**stwierdzam nieważność**

**ust. 1 pkt 2 – 4, ust. 2 pkt 3 oraz ust. 3 załącznika Nr 2 do uchwały Nr XVIII/224/13 Rady Powiatu Mińskiego z dnia 27 lutego 2013 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Miński oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków.**

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 lutego 2013 r. Rada Powiatu Mińskiego podjęła uchwałę, w której określiła, udostępnione dla operatorów i przewoźników, przystanki komunikacyjne, których Powiat jest właścicielem lub zarządzającym, oraz ustaliła warunki i zasady korzystania z tych przystanków.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że normy zawarte w ust. 1 pkt 2 – 4, ust. 2 pkt 3 oraz ust. 3 załącznika Nr 2 do uchwały, istotnie naruszają przepisy art. 15 ust. 2, w związku z art. 25, art. 30 oraz art. 32 ust. 3 i 6 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 z późn. zm.), zwanej

dalej „ustawą”, a także art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483) – co uzasadnia stwierdzenie ich nieważności.

W ramach warunków i zasad korzystania z przystanków Rada Powiatu - **w ust. 1 pkt 2 – 4 załącznika Nr 2 do uchwały**- wskazała jako warunek korzystania z przystanków, posiadanie ważnej zgody uzyskanej od Zarządu Dróg Powiatowych. Zgoda wyrażana byłaby na wniosek operatora lub przewoźnika, przesłany wraz z załącznikami określającymi dane niezbędne do określenia ilości i nazw przystanków, **a w ust. 3 tego załącznika** – przewidziała możliwość odmowy udzielenia zgody na udostępnienie przystanków komunikacyjnych, określając jednocześnie przesłanki tej odmowy. Odmowę udzielenia zgody uzasadniałyby następujące okoliczności:

- 1) wydanie zgody ograniczyłoby w znaczny sposób przepustowość przystanków komunikacyjnych (kiedy uniemożliwiłoby lub w znaczny sposób utrudniałoby korzystanie z przystanków przez już uprawnionych przedsiębiorców),
- 2) wydanie zgody spowodowałoby zagrożenie dla organizacji lub bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- 3) przedsiębiorca ma zamiar świadczyć usługi przewozowe na tej samej trasie i w tym samym czasie co inni przedsiębiorcy.

Jak wynika z przepisów ustawy, zarówno operator, jak i przewoźnik są podmiotami uprawnionymi do świadczenia usług w zakresie przewozu osób, jeśli spełniają warunki do podejmowania i wykonywania działalności w zakresie przewozu osób, określone w przepisach ustaw wymienionych w art. 6 ustawy. Operator wykonuje przewozy o charakterze użyteczności publicznej na podstawie umowy o świadczenie usług, zawartej z organizatorem (jednostką samorządu terytorialnego), 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 ustawy), natomiast przewoźnik wykonuje przewozy "komercyjne", niebędące przewozami o charakterze użyteczności publicznej, na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu (art. 4 ust. 1 pkt 11 ustawy), wydawanego także przez organizatora publicznego transportu zbiorowego.

W **rozdziale 3 oddział 2** ustawy, uregulowane zostały kwestie związane z zawieraniem przez operatora umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, natomiast w kolejnym **oddziale 3**, 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 ustawy, co powinna zawierać w szczególności taka umowa. W świetle przepisów ustawy, organizator, po wybraniu najkorzystniejszej oferty na podstawie warunków i kryteriów określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, w terminie 30 dni od dnia przekazania zawiadomienia o wyborze oferty, zawiera z przedsiębiorcą umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Jednym z ustaleń umownych jest określenie strony, która zobowiązana jest **uzgodnić zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców**, z ich właścicielami i zarządzającymi. Do uzgodnienia zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, zastosowanie mają przepisy art. 32 ustawy, który określa tryb dokonania uzgodnienia zasad korzystania z przystanków przez przedsiębiorcę, przed dokonaniem zgłoszenia o zamiarze wykonywania przewozu.

Tymczasem, jak wskazano wyżej, w kwestionowanej uchwale Rada przewidziała wymóg uzyskiwania zgody na korzystanie z przystanków, a także, przypadki uzasadniające odmowę jej udzielenia, (zarówno w przypadku operatorów jak też przewoźników), co w ocenie organu nadzoru, nie mieści się w zakresie upoważnienia zawartego w art. 15 ust. 2 ustawy. Przepis ten przewiduje jedynie uprawnienie do **określenia warunków i zasad korzystania** z tych obiektów (a więc działań zmierzających do dokonania uzgodnienia warunków i zasad korzystania z obiektów, co nie jest tożsame z uprawnieniem do wyrażenia zgody bądź odmowy jej udzielenia).

Podkreślenia wymaga, iż charakter zawartych w uchwale norm podjętych w oparciu o powyższą delegację ustawową, zobowiązuje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do formułowania ich jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizując przytoczoną delegację ustawową.

Wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego. Oznacza ona, że organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Organ władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jakie pozwalają im przepisy prawa. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na

obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Podstawą do wydania aktu prawnego w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej treści jest wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub ustawy o samorządzie gminnym.

Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): "Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)".

W **ust. 2 pkt 3 załącznika Nr 2 do uchwały**, Rada Powiatu postanowiła o obowiązku powiadamiania zarządzającego przystankami Zarządu Dróg Powiatowych o planowanych przez operatora oraz przewoźnika zmianach (o zmianie rozkładu jazdy i ilości przystanków z których korzysta oraz uzyskania uzgodnienia w zakresie treści, wymiarów, wyglądu, sposobu i miejsca zamieszczenia tabliczek z rozkładem jazdy oraz innych informacji - cennik opłat, schemat linii, regulaminu przewozów itp.).

Regulacja ta, w ocenie organu nadzoru, stanowi naruszenie art. 25 ust. 2 pkt 23 ustawy, przewidującego określenie w umowie o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu drogowego, warunków zmian bądź rozwiązania umowy, oraz art. 32 ust. 6 ustawy, zgodnie z którym: *"Po uzyskaniu potwierdzenia zgłoszenia przewozów, obejmującego przystanki położone poza granicami administracyjnymi miast, przewoźnik jest obowiązany niezwłocznie poinformować właściwe gminy, na obszarze których położone są przystanki, o uzyskaniu potwierdzenia zgłoszenia przewozu i przed rozpoczęciem przewozów doręczyć rozkład jazdy oraz schemat połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami komunikacyjnymi, a następnie informować o dokonywanych zmianach."* – poprzez ich powtórzenie i modyfikację.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.). Powtarzanie

regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Ze stanowiskiem takim koresponduje § 115, § 116 i § 118 w zw. z art. 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz.908), zgodnie z którymi w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym, nie zamieszcza się przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą, ani nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Powyższe, w ocenie organu nadzoru, czyni zasadnym stwierdzenie nieważności ust. 1 pkt 2 – 4, ust. 2 pkt 3 oraz ust. 3 załącznika Nr 2 do uchwały Nr XVIII/224/13 Rady Powiatu Mińskiego z dnia 27 lutego 2013 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Miński oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI  
WZ  
  
Dariusz Piątek  
Wicewojewoda Mazowiecki