



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.49.2013.MS

Warszawa, 7 maja 2013 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 2 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717, Nr 162 poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230 i Nr 106, poz. 675, z 2011 r. Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 21, poz. 113, Nr 217, poz. 1281 i Nr 149, poz. 887, z 2012 r. poz. 567 oraz z 2013 r. poz. 153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIV/155/13 Rady Gminy Kampinos z dnia 27 marca 2013 r. w sprawie *określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Kampinos, udostępnionych dla operatorów i przewoźników, warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych oraz ustalenia stawki opłaty za korzystanie z tych przystanków*, w zakresie załącznika Nr 2 do uchwały, w części dotyczącej § 1, § 2, § 4, § 5 oraz § 9 ust. 2.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 marca 2013 r. Rada Gminy Kampinos podjęła uchwałę Nr XXXIV/155/13 w sprawie *określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Kampinos, udostępnionych dla operatorów i przewoźników, warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych oraz ustalenia stawki opłaty za korzystanie z tych przystanków.*

W toku przeprowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, iż ustalenia zawarte w § 1, § 2, § 4, § 5 oraz § 9 ust. 2 załącznika Nr 2 do przedmiotowej uchwały, stanowią istotne naruszenie art. 15 ust. 2 oraz art. 32 ust. 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” w związku z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2012 r. poz. 1173 z późn. zm.). Rada Gminy Kampinos postanowiła, iż:

- „Udostępnienie operatorom lub przewoźnikom przystanków komunikacyjnych, (...), następuje na podstawie umowy na korzystanie z przystanków komunikacyjnych.” (§ 1 ust. 1),
- „Do wniosku o uzgodnienie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych należy dołączyć: (...)” (§ 1 ust. 2),
- „Gmina może odmówić zgody na udostępnienie przystanków komunikacyjnych, jeżeli: (...)” (§ 2),
- „Umowa za korzystanie z przystanków komunikacyjnych może zostać rozwiązana w przypadku stwierdzenia: (...)” (§ 4 ust. 1),
- „Umowa na korzystanie z przystanków komunikacyjnych ulega rozwiązaniu w przypadku stwierdzenia: (...)” (§ 4 ust. 2).

Regulacje przytoczone powyżej, w ocenie organu nadzoru, stanowią naruszenie art. 15 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 ustawy. Zgodnie bowiem z wyżej cytowanymi przepisami do wyłącznej właściwości rady gminy należy określenie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów. Ponadto przedsiębiorca, przed dokonaniem zgłoszenia, uzgadnia zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych z ich właścicielem lub zarządzającym. Do wniosku o uzgodnienie zasad korzystania z ww. obiektów przedsiębiorca dołącza w szczególności proponowany rozkład jazdy oraz schemat połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami komunikacyjnymi. Z powyższych ustaleń wynika, iż Rada Gminy Kampinos przekroczyła granice upoważnienia ustawowego do określenia warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych. Ponadto błędnie wskazała obowiązek zawarcia umowy, na podstawie której następuje prawo korzystania z przystanków komunikacyjnych, a także przesłanki uzasadniające rozwiązanie takiej umowy. Należy podkreślić, iż ustawodawca w art. 32 ustawy wskazał jedynie na obowiązek przedsiębiorcy w zakresie uzgodnienia zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych.

Ponadto Rada Gminy Kampinos określiła, iż:

- „Operator lub przewoźnik zobowiązany jest do pisemnego powiadomienia Gminy z jednomiesięcznym wyprzedzeniem o planowanych zmianach, które mają wpływ na informacje zawarte w dokumentach załączonych do wniosku, (...) lub o zaprzestaniu wykonywania działalności przewozowej.” (§ 5),

- „Operatorzy i przewoźnicy zobowiązani są do przekazywania Gminie Kampinos proponowanego rozkładu jazdy lub jego zmian (...)” (§ 9 ust. 2).

Powyższe regulacje stanowią naruszenie art. 32 ust. 6 ustawy zgodnie z którym „ Po uzyskaniu potwierdzenia zgłoszenia przewozów, obejmującego przystanki położone poza granicami administracyjnymi miast, przewoźnik jest obowiązany niezwłocznie informować 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.”, a także art. 34 ust. 1 ustawy – Prawo przewozowe, zgodnie z którym „Przewoźnik wykonujący regularne przewozy osób w transporcie drogowym jest obowiązany zgłaszać na piśmie właściwemu organizatorowi zmiany dotyczące rozkładu jazdy, nie później niż w terminie 30 dni przed dniem aktualizacji rozkładów jazdy w określonych terminach.” – poprzez ich powtórzenie i modyfikację.

Ustawodawca, kształtując upoważnienie rady do wydania przedmiotowej uchwały, wskazał które kwestie pozostawił regulacji jednostki samorządu terytorialnego. Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu udzielonego przez ustawę upoważnienia, w zakresie tworzenia przepisów wykonawczych.

Należy również podkreślić, iż z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

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 z 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.) Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może skutkować odmienną bądź sprzeczną z intencjami ustawodawcy interpretacją. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony bądź zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do częściowej lub całkowitej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, praktykę powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalną. Ze stanowiskiem takim korespondują § 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.

Konkludując powyższy wywód, w ocenie organu nadzoru, zasadne jest stwierdzenie nieważności § 1, § 2, § 4, § 5 oraz § 9 ust. 2 załącznika Nr 2 do uchwały Nr XXXIV/155/13 Rady Gminy Kampinos z dnia 27 marca 2013 r. w sprawie *określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Kampinos, udostępnionych dla operatorów i przewoźników, warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych oraz ustalenia stawki opłaty za korzystanie z tych przystanków.*

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

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.



Wojewoda Mazowiecki
Jacek Kozłowski