



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.795.2021

Katowice, dnia 28 lipca 2021 r.

Rada Gminy Olsztyn

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX/247/21 Rady Gminy Olsztyn z dnia 22 czerwca 2021 r. w sprawie określenia warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych w transporcie drogowym, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Olsztyn oraz ustalenia stawki opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych w części określonej w:

- § 2 ust. 6 i 7 załącznika nr 3 do uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, dalej jako „ustawa” w związku z art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm), dalej jako „Kodeks cywilny” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”;
- § 3 ust. 4 załącznika nr 3 do uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 2 ustawy w związku z art. 63a § 1 i art. 60¹ § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 281 ze zm.), dalej jako „Kodeks wykroczeń” w związku art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 czerwca 2021 r. Rada Gminy Olsztyn podjęła uchwałę w sprawie określenia warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych w transporcie drogowym, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Olsztyn oraz ustalenia stawki opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych. W treści przedmiotowej uchwały Rada określiła przystanki komunikacyjne, których właścicielem lub zarządcą jest Gmina Olsztyn, ustaliła stawkę opłat za korzystanie przez operatora i przewoźników z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Olsztyn oraz określiła Regulamin korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Olsztyn. Regulamin stanowi załącznik nr 3 do uchwały, dalej jako „Regulamin”.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 15 ust. 2 i art. 16 ust. 4 i 6 ustawy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 czerwca 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż w części narusza ona istotnie prawo.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega między innymi na określeniu 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. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 5 stycznia 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1434/15 (opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): *Stosownie do wskazanej wyżej normy kompetencyjnej wynikającej z art. 15 ust. 2 ustawy (...) właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego został upoważniony do określenia m.in. warunków i zasad korzystania z przystanków, których jest właścicielem lub zarządzającym. Określenie warunków w tym konkretnym przypadku oznacza wskazanie czynników, od których uzależnione jest korzystanie z przystanków (np. wymóg posiadania stosownej umowy). Z kolei określenie zasad oznacza wprowadzenie pewnego sposobu postępowania przez określone podmioty w danych okolicznościach. Przekładając tę regułę na omawiany przypadek wskazać należy, że wprowadzenie zasad to nic innego jak określenie adresatów norm i reguł postępowania w przypadku korzystania przez nich z udostępnionych przystanków. Zarówno warunki, jak i zasady korzystania, o których mowa w normie kompetencyjnej wyznaczają pewien obszar, w ramach którego Rada może je swobodnie kształtować. Nie oznacza to jednak dowolności. Rada ma obowiązek ściśle trzymać się ram wyznaczonych zarówno przez ustawę, jak i naturę materii, którą w ramach danego upoważnienia ustawowo reguluje.*

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Jeśli dane zagadnienie jest przedmiotem regulacji ustawowej oznacza to, że jest ono wyłączone z kompetencji uchwałodawczej organu stanowiącego gminy. Powyższe stanowisko organu nadzoru potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością 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.*

Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji

upoważnienia ustawowego tj. jej niewyczerpania lub przekroczenia, powtarzania czy modyfikacji przepisów ustawowych stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji RP przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (por. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

W ocenie organu nadzoru, regulacja zawarta w § 2 ust. 6 Regulaminu podjęta została z przekroczeniem delegacji wskazanej w art. 15 ust. 2 ustawy. Treść § 2 ust. 6 Regulaminu stanowi: *Umowę zawiera się na okres ważności zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym. Umowa określa w szczególności:*

- ilość zatrzymań środka transportu na przystankach komunikacyjnych
- wykaz obsługiwanych przystanków według rozkładu jazdy
- wysokość i terminy płatności opłaty.

Organ nadzoru wskazuje, że powyższa regulacja, określająca elementy umowy na korzystanie z przystanków komunikacyjnych oraz okres, na jaki umowa zostanie zawarta, nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa i wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 15 ust. 2 ustawy. Kwestia elementów umowy na korzystanie z przystanków komunikacyjnych - jako należąca do sfery wykonawczej - nie mieści się w zasadach i warunkach korzystania z przystanków - materii regulowanej przez organ stanowiący. To działający w imieniu jednostki organ wykonawczy powinien samodzielnie (bez żadnych wytycznych Rady w tym zakresie) kształtować treść umowy w granicach wyznaczonych przez przepis art. 353¹ Kodeksu cywilnego. Zgodnie z tym przepisem strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Zasada ta przyznająca stronom swobodę w kształtowaniu łączącego je stosunku umownego, musi mieć także zastosowanie w przypadku umów zawieranych na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy. Zgodnie z tym przepisem, organizowanie transportu publicznego polega bowiem w szczególności na zapewnieniu odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie korzystania z przystanków komunikacyjnych oraz dworców. Paragraf 2 ust. 6 Regulaminu, określający postanowienia umowy, która ma dopiero być zawarta przez kontrahentów w przyszłości, nie pozostawia stronom swobody w tym zakresie. Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego, wiążącej jednostronnie jej adresatów. Brak jest więc podstaw prawnych do wprowadzenia takich regulacji do przedmiotowej uchwały, z zatem należy je ocenić jako podjęte z naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy w związku z art. 353¹ Kodeksu cywilnego w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Z kolei w § 2 ust. 7 Regulaminu Rada ustaliła warunki wypowiedzenia umowy zawartej na korzystanie z przystanków komunikacyjnych, przyjmując: *Umowa na korzystanie z przystanków komunikacyjnych może zostać wypowiedziana w przypadku stwierdzenia: (...)*. Unormowania te również należy uznać za niezgodne z prawem, tj. art. 15 ust. 2 ustawy w związku z art. 353¹ Kodeksu cywilnego w związku z art. 7 Konstytucji RP. Wskazane unormowania regulują warunki wypowiedzenia umów na korzystanie z przystanków, a więc kwestie, które - jako należące do sfery wykonawczej - nie mieszczą w zasadach i warunkach korzystania z przystanków - materii regulowanej przez organ stanowiący. Zdaniem organu nadzoru, unormowania te - nie powinny mieć miejsca w uchwale Rady Gminy, lecz we właściwej umowie między jednostką samorządu terytorialnego a przewoźnikiem lub operatorem. I to działający w imieniu tej jednostki organ wykonawczy samodzielnie (bez żadnych wytycznych Rady w tym zakresie) powinien kształtować treść umowy w granicach wyznaczonych przez przepis art. 353¹ Kodeksu cywilnego.

Dalej, w § 3 ust. 4 Regulaminu Rada przyjęła: *Zabrania się na terenie przystanków komunikacyjnych bez zgody Gminy Olsztyn rozmieszczania plakatów i ogłoszeń oraz prowadzenia innej działalności niż przewóz osób*. Czyny, których dokonywania zabrania cytowany zapis uchwały są objęte sankcją z art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym *kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, ulotkę, napis lub rysunek albo*

wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny oraz art. 60¹ § 1 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym kto wykonuje działalność gospodarczą bez wymaganego zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej, wpisu do rejestru działalności regulowanej lub bez wymaganej koncesji albo zezwolenia, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny. Zatem ustalenie przedmiotowych zakazów w sytuacji, gdy brak jest podstaw prawnych do ich ustalania, a sprawy te uregulowane już zostały w ustawie, stanowi istotne naruszenie prawa. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 2 grudnia 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 953/20, opubl. LEX nr 3149447: *Prawodawca gminny nie jest uprawniony do modyfikowania zakresu norm prawa powszechnego, a gdy je przywołuje winien to robić albo wprost, albo jeżeli nie jest to możliwe z uwagi na podnoszoną czytelność regulaminu, w sposób nie pozostawiający wątpliwości co do źródła danej normy prawnej i możliwości jej weryfikacji przez korzystających z dworca. Powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji, a nadto narusza powtarzane przepisy. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest w tej części nieważna. Tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, jak też może być dezinformujące, sugerując że na terenie gminy obowiązuje inna regulacja. Zatem § 3 ust. 4 Regulaminu ocenić należy jako podjęty z naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy w związku z art. 63a § 1 i art. 60¹ § 1 Kodeksu wykroczeń w związku z art. 7 Konstytucji RP.*

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wskazanej w *petitum* części uchwały.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIX/247/21 Rady Gminy Olsztyn z dnia 22 czerwca 2021 r. w sprawie określenia warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych w transporcie drogowym, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Olsztyn oraz ustalenia stawki opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych - w części określonej w *petitum*, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego