



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i poz. 1378)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr XXXIV/309/21 Rady Miasta Kościerzyna z dnia 20 stycznia 2021 r. w sprawie przyjęcia regulaminu przewozu osób i bagażu podręcznego w lokalnym transporcie zbiorowym komunikacji miejskiej na terenie miasta Kościerzyna.

UZASADNIENIE

W dniu 21 stycznia 2021 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Nr XXXIV/309/21 Rady Miasta Kościerzyna z dnia 20 stycznia 2021 r. w sprawie przyjęcia regulaminu przewozu osób i bagażu podręcznego w lokalnym transporcie zbiorowym komunikacji miejskiej na terenie miasta Kościerzyna, zwana dalej „uchwałą”.

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 12 lutego 2021 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Miasta Kościerzyna o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Po przeanalizowaniu otrzymanych wyjaśnień oraz przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.), dalej jako „u.s.g.”, art. 15 ust. 5 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 8), zwanej dalej „u.p.p.” oraz art. 46 ust. 1 pkt 9 lit. a i art. 47 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1944 ze zm.), dalej jako „u.p.t.z.” Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g., do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Z kolei stosownie do treści art. 40 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 u.s.g., na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, które ustanawia rada gminy w formie uchwały. Art. 15 ust. 5 u.p.p. stanowi, że w odniesieniu do gminnego regularnego przewozu osób oraz przewozów osób i bagażu taksówkami przepisy porządkowe określa rada gminy, a na terenie miasta stołecznego Warszawy - Rada miasta stołecznego Warszawy. Zgodnie z art. 46 ust. 1 pkt 9 lit. a oraz art. 47 u.p.t.z., na dworcu znajduje się dostępny do wglądu pasażera regulamin

przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym opracowany przez organizatora (operatora lub grupę operatorów i zatwierdzony przez organizatora, lub przewoźnika, o którym mowa w art. 30 i 31), w którym określa się w szczególności warunki obsługi podróży, warunki odprawy oraz przewozu osób i bagażu, a także wskazuje się podmiot właściwy do przyjmowania skarg i reklamacji wynikających z realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz terminy rozpatrywania skarg i reklamacji.

W § 1 ust. 1 uchwały Rada Miasta Kościerzyna uchwaliła „Regulamin usług przewozowych dla lokalnego transportu zbiorowego organizowanego przez Gminę Miejską Kościerzyna”, stanowiący załącznik do uchwały, zwany dalej „regulaminem”. Z kolei w § 1 ust. 2 uchwały Rada Miasta postanowiła, że przepisy regulaminu obowiązują na liniach komunikacyjnych realizowanych przez operatora transportu lokalnego PKS Starogard Gdański S.A. Natomiast stosownie do treści § 3 Rada Miasta uzależniła wejście w życie uchwały od jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego (intencją Rady Miasta było więc nadanie przedmiotowej uchwale charakteru aktu prawa miejscowego).

W ocenie organu nadzoru Rada Miasta podejmując uchwałę będącą przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego wprowadziła regulamin przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym, o którym mowa w art. 46 ust. 1 pkt 9 lit. a. Na taką intencję organu uchwałodawczego jednoznacznie wskazuje tytuł uchwały, przepisy wskazane jako podstawa prawna, zakres regulacji załącznika do uchwały, który pokrywa się z wymaganiami regulaminu wynikającymi z art. 47 u.p.t.z., jak również treść uzasadnienia uchwały.

Wskazany w podstawie prawnej uchwały art. 15 ust. 5 u.p.p. upoważnia radę gminy do określenia w drodze aktu prawa miejscowego przepisów porządkowych w gminnym regularnym przewozie osób. Jak słusznie wskazano w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, przepisy porządkowe na gruncie prawa przewozowego należy rozumieć jako regulację prawną zawierającą 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 (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 lipca 2012 r. III SA/Wr 163/12 oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia IV SA/Gl 617/05 z 29 września 2005 r. oraz wyrok WSA w Kielcach z dnia 10 grudnia 2014, II SA/Ke 836/14). Odrębną od ustalenia przepisów porządkowych kwestię stanowią natomiast regulaminy przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym, o których mowa w art. 46 ust. 1 pkt 9 u.p.t.z. Zgodnie z tym przepisem podmiotem właściwym do nadania regulaminu korzystania z usług publicznego transportu zbiorowego, a co za tym idzie, również do jego opracowania, jest:

- a) organizator,
- b) operator lub grupa operatorów z zastrzeżeniem, że regulamin taki musi być zatwierdzony przez organizatora,
- c) przewoźnik, o którym mowa w art. 30 i 31.

Organizatorem publicznego transportu zbiorowego według art. 4 pkt 9 u.p.t.z. jest właściwa jednostka samorządu terytorialnego albo minister właściwy do spraw transportu, zapewniający funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze (...).

Przepis art. 7 ust. 4 u.p.t.z. jednoznacznie wskazuje, że określone w ustawie zadania organizatora, o którym mowa w ust. 1 pkt 1-5 tej ustawy, wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Oznacza to, że Burmistrz Miasta Kościerzyna jest co do zasady uprawniony do wprowadzenia regulaminu przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym.

Stosownie do treści art. 47 u.p.t.z. w regulaminie przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym, o którym mowa w art. 46 ust. 1 pkt 9, określa się w szczególności warunki obsługi podróżnych, warunki odprawy oraz przewozu osób i bagażu, a także wskazuje się podmiot właściwy do przyjmowania skarg i reklamacji wynikających z realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz terminy rozpatrywania skarg i reklamacji.

Biorąc pod uwagę inny cel, zakres materii i odmienny charakter prawny przepisów porządkowych wydawanych przez radę gminy na podstawie art. 15 ust. 5 u.p.p. 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. wyrok WSA w Kielcach z dnia 22 lipca 2014 r., I SA/Ke 345/14).

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 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 (...)".

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, że zarówno z tytułu jak i z treści uchwały oraz załącznika do tej uchwały wynika, że przedmiotem jej regulacji jest regulamin przewozu osób i bagażu podręcznego w lokalnym transporcie zbiorowym. W rozdziale trzecim załącznika do uchwały zawarto zapisy dotyczące warunków przewozu osób, w rozdziale czwartym warunki przewozu bagażu i zwierząt, natomiast w rozdziale piątym Rada Miasta dokonała ustaleń w kwestii skarg i reklamacji. Zakres regulacji pokrywa się więc z wymaganiami wskazanymi w przywołanym wcześniej art. 47 u.p.t.z. Wskazania wymaga, że regulacje zawarte w w/w rozdziałach 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.

W związku z tym stwierdzić należy, że Rada Miasta Kościerzyna, podejmując przedmiotową uchwałę, wykroczyła poza przyznane kompetencje, czym istotnie naruszyła art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 46 ust. 1 pkt 9 lit. a u.p.t.z.

Wobec powyższego, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIV/309/21 Rady Miasta Kościerzyna z dnia 20 stycznia 2021 r. w sprawie przyjęcia regulaminu przewozu osób i bagażu podręcznego w lokalnym transporcie zbiorowym komunikacji miejskiej na terenie miasta Kościerzyna należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego.

Wojewoda Pomorski

Dariusz Drelich