

**III SA/Wr 497/11 - Wyrok**

<b>Data orzeczenia</b>	2012-02-20
<b>Data wpływu</b>	2011-09-02
<b>Sąd</b>	Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
<b>Sędziowie</b>	Józef Kremis /przewodniczący sprawozdawca/
<b>Symbol z opisem</b>	6037 Transport drogowy i przewozy 6401 Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)
<b>Hasła tematyczne</b>	Samorząd terytorialny
<b>Skarżony organ</b>	Inne
<b>Treść wyniku</b>	*Oddalono skargę
<b>Powołane przepisy</b>	Dz.U. 2011 nr 5 poz 13; art. 15 ust. 2, art. 35 ust. 4 pkt 3, art. 35 ust. 7, art. 32 ust. 1, 2, 3, art. 15 ust. 1 pkt 7, ust. 2, art. 34 ust. 1, art. 24 ust. 4 pkt 2; Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym

**Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia NSA Anna Moskała Sędziowie Sędzia WSA Bogumiła Kalinowska Sędzia NSA Józef Kremis (sprawozdawca) Protokolant Halina Roslan po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 2 lutego 2012 r. sprawy ze skargi Wojewody D. na rozdział IV załącznika "Sankcje za nieprzestrzeganie przyjętych zasad i warunków korzystania z przystanków komunikacyjnych" do uchwały Rady Miejskiej w S. z dnia [...] r. (Nr [...]) w przedmiocie ustalenia regulaminu warunków i zasad korzystania przez przewoźników z przystanków komunikacyjnych na terenie miasta S. oddała skargę.

**Uzasadnienie**

Wojewoda D. – powołując się na art. 93 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej w skrócie "u.s.g.") – zaskarżył rozdział IV załącznika do uchwały Rady Miejskiej w S. Nr [...] z dnia [...] r. w sprawie ustalenia regulaminu warunków i zasad korzystania przez przewoźników z przystanków komunikacyjnych na terenie miasta S. (Dz. Urz. Woj. Doln. Nr 171, poz. 2976), i wniósł o stwierdzenie nieważności w tym zakresie.

W podstawach prawnych kwestionowanej uchwały powołano się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 u.s.g oraz art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13, dalej w skrócie "u.p.t.z."). W rozdziale IV zatytułowanym "Sankcje za nieprzestrzeganie przyjętych zasad i warunków korzystania z przystanków komunikacyjnych" postanowiono:

"W przypadku udokumentowanego stwierdzenia przez uprawnione organy lub upoważnionych pracowników Departamentu Komunikacji Urzędu Miejskiego w S. naruszenia zasad i warunków korzystania z przystanków komunikacyjnych lub stwierdzenia braku wnoszonych opłat przystankowych w trzech kolejnych miesiącach rozliczeniowych, podejmowane będą odpowiednio następujące działania administracyjne:

1. Wypowiedzenie zgody na korzystanie z przystanków komunikacyjnych,
2. Zawiadomienie o cofnięciu zgody na korzystanie z przystanków komunikacyjnych organu wydającego zezwolenie na wykonywanie przewozów".

W ocenie Wojewody D., przywołane regulacje nie mieszczą się w granicach normy kompetencyjnej zawartej w art. 15 ust. 2 u.p.t.z. Naruszenie przewidzianych w uchwale zasad i

warunków korzystania z przystanków lub niewniesienie opłat przystankowych jest zdaniem organu nadzoru niczym innym jak rażącym naruszeniem zasad korzystania z przystanków, "stąd sankcje te stanowią przesłankę cofnięcia potwierdzenia zgłoszenia przewozu przez organizatora w drodze decyzji" stosownie do dyspozycji art. 35 ust. 4 pkt 3 u.p.t.z. Rada Miejska w S. nie miała zatem podstaw do stanowienia w zakresie uregulowanym ustawą.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o oddalenie skargi podkreślając, że kwestionowane przez organ nadzoru postanowienia uchwały nie zostały podjęte z przekroczeniem uprawnień kompetencyjnych. Gmina, jako właściciel/zarządca przystanków ma bowiem prawo określić, jakie działania administracyjne zostaną podjęte w przypadku nieprzestrzegania przez przewoźników ustalonych w regulaminie warunków i zasad, co mieści się w formule "warunków i zasad". Gminie przysługuje uprawnienie do wypowiedzenia korzystania z udostępnionych przystanków przewoźnikom nieprzestrzegającym ustalonych w regulaminie zasad i warunków, i powiadomienia o tym fakcie organu, który wydał zezwolenie na wykonywanie przewozów. Według art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jednolity Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm., dalej w skrócie "u.t.d."), uzgodnienie zasad korzystania z obiektów dworcowych i przystanków z ich właścicielem/zarządzającym jest jednym z warunków do wydania zezwolenia przez uprawnione organy (starostę, marszałka województwa) na wykonywanie przewozów regularnych w transporcie krajowym.

Wprawdzie organ cofa zezwolenie w przypadku naruszenia lub zmiany warunków określonym w zezwoleniu (art. 24 ust. 4 u.t.d.), jednakże zdaniem strony przeciwnej konieczne jest, aby właściciel lub zarządca przystanków komunikacyjnych miał instrumenty do władczych działań administracyjnych wobec przewoźników naruszających te warunki. Dotychczasowa praktyka wskazuje na całkowitą bierność lub nieefektywność działań właściwych organów, które nawet w przypadkach rażącego przekroczenia zasad korzystania z przystanków, nie były w stanie poprzez swoje służby wymusić przestrzegania przez przewoźników ustalonych reguł.

Zdaniem strony przeciwnej niedopuszczalna jest sytuacja, w której Prezydent ponosi odpowiedzialność za funkcjonowanie transportu publicznego (w tym za bezpieczeństwo podróży), a nie ma realnego narzędzia umożliwiającego dyscyplinowanie działań.

Potwierdzeniem ustawowych uprawnień do stosowania sankcji administracyjnych w przypadku rażącego naruszenia zasad korzystania z przystanków jest przywołany przez skarżącego art. 35 ust. 4 pkt 3 u.p.t.z. Trzeba jednak zauważyć, że według art. 79 ust. 3 u.p.t.z., przepisy art. 30-37 (w tym art. 35) nie mają zastosowania do dnia 31 grudnia 2016 r. W takiej sytuacji w okresie przejściowym istniałaby swoista luka prawna, pozbawiająca gminę możliwości egzekwowania przestrzegania ustalonych warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych przez przewoźników.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Oceniając kwestionowaną uchwałę w zaskarżonym zakresie według kryterium zgodności z prawem (art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm., w związku z art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej w skrócie "p.p.s.a."), Sąd nie podzielił zarzutu Wojewody D. o przekroczeniu przez Radę Miejską w S. normy kompetencyjnej zawartej w art. 15 ust. 2 u.p.t.z.

Zakresem upoważnienia właściwych organów jednostek samorządu terytorialnego ustawodawca (art. 15 ust. 2 u.p.t.z.) objął "określenie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania, o których mowa w ust. 1 pkt 6" u.p.t.z. Ten ostatni zaś

stanowi, że organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności 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".

W kontekście tych regulacji istotne jest zatem ustalenie, czy Rada Miejska w S. – umożliwiając "wypowiedzenie zgody na korzystanie z przystanków komunikacyjnych" oraz "zawiadomienie o cofnięciu zgody na korzystanie z przystanków komunikacyjnych organu wydającego zezwolenie na wykonywanie przewozów" – przekroczyła granice upoważnienia ustawowego do określenia "warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych" (art. 15 ust. 2 u.p.t.z.), a przy tym – jak sugeruje organ nadzoru – czy weszła w sferę objętą art. 35 ust. 4 pkt 3 u.p.t.z., według którego organizator, w drodze decyzji administracyjnej, cofa potwierdzenie zgłoszenia przewozu w przypadku rażącego naruszenia zasad korzystania z przystanków.

Rozstrzygnięcie tych kwestii wymaga uprzedniego zbadania charakteru "sankcji" (opatrzonej w pismach procesowych gminy przymiotnikiem "administracyjnych") przewidzianych w uchwale, a powiązanych wprost z "naruszeniem zasad i warunków korzystania z przystanków komunikacyjnych" lub ze "stwierdzeniem braku wnoszonych opłat przystankowych w trzech kolejnych miesiącach rozliczeniowych". O charakterze przyjętych w uchwale "sankcji" przesądzają zdarzenia prawne kreujące obowiązki przewoźników zarówno w zakresie "zasad i warunków korzystania z przystanków", jak i ponoszenia "opłat przystankowych".

Przed dokonaniem zgłoszenia o zamiarze wykonywania przewozu osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego (niebędącego przewozem o charakterze użyteczności publicznej), przedsiębiorca powinien uzgodnić zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych położonych w granicach administracyjnych miast i dworców z właścicielem tych obiektów lub ich zarządzającym (art. 32 ust. 1 u.p.t.z.). Do wniosku o uzgodnienie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców przedsiębiorca dołącza w szczególności proponowany rozkład jazdy oraz schemat połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami komunikacyjnymi (art. 32 ust. 2 u.p.t.z.). Właściciel przystanku komunikacyjnego położonego w granicach administracyjnych miast lub dworca albo zarządzający tymi obiektami, uzgadnia zasady korzystania z tych obiektów w przypadku, gdy proponowany rozkład jazdy (art. 32 ust. 3 u.p.t.z.):

1) zawiera przystanki komunikacyjne lub dworce:

a) o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 7 (chodzi o przystanki komunikacyjne i dworce, których właścicielem lub zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego);

b) wskazane w uchwale, o której mowa w art. 15 ust. 2 (chodzi o przystanki komunikacyjne i dworce, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego);

2) nie ograniczy przepustowości przystanków komunikacyjnych lub dworców;

3) nie spowoduje zagrożenia dla organizacji lub bezpieczeństwa ruchu.

Dopiero po uzgodnieniu z właścicielem (lub zarządzającym) zasad korzystania z przystanków, organizator – w terminie trzydziestu dni od dnia dokonania zgłoszenia – wydaje przedsiębiorcy, w drodze decyzji administracyjnej, potwierdzenie zgłoszenia przewozu (art. 34 ust. 1 u.p.t.z.).

Wobec przyjętych uregulowań nietrudno zauważyć, że akt władczy (potwierdzenie zgłoszenia przewozu) przybierający formę decyzji administracyjnej jest poprzedzony –dokonywanym między przedsiębiorcą (potencjalnym przewoźnikiem) a właścicielem przystanków

komunikacyjnych – uzgodnieniem, które stanowi czynność konwencjonalną niebędącą władczym działaniem administracji. Niewadliwie zatem Rada Miejska w S. postanowiła, że "z przystanków komunikacyjnych na terenie miasta S. mogą korzystać przewoźnicy, którzy uzgodnili z właścicielem korzystanie z tych przystanków" (rozdział I ust. 5 regulaminu warunków i zasad korzystania przez przewoźników z przystanków komunikacyjnych na terenie miasta S.).

Uwagi te można w pełni odnieść do "umowy cywilnoprawnej o opłatach przystankowych" (rozdział I ust. 5 in fine regulaminu) zawieranej między przewoźnikiem a właścicielem przystanków.

Skoro więc obie czynności – "uzgodnienie zasad korzystania z przystanków" oraz "umowa cywilnoprawna o opłatach przystankowych" – nie są działaniami władczymi, lecz mają charakter czynności konwencjonalnych, przeto nie ma przeszkód prawnych, by z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem obowiązków wynikających z takich czynności powiązać charakterystyczną dla czynności konwencjonalnych możliwość odstąpienia od umowy lub "uzgodnienia", czy też – jak uczyniła Rada Miejska w S. – "wypowiedzenia zgody na korzystanie z przystanków komunikacyjnych". Takie postanowienie nie jest bowiem – mimo stosowanych w uchwale i w pismach procesowych określeń – "sankcją" ani tym bardziej "sankcją administracyjną", lecz niezabronionym przez prawo instrumentem cywilnoprawnym, który może być zastosowany w razie niewykonania lub nienależytego zobowiązania wynikającego z czynności konwencjonalnej. Nie można więc zgodzić się z zarzutem organu nadzoru o przekroczeniu przez Radę Miejską w S. upoważnienia zawartego w art. 15 ust. 2 u.p.t.z.

Trzeba przy tym zauważyć, że postanowienie regulaminu o możliwości "wypowiedzenia zgody na korzystanie z przystanków komunikacyjnych" nie ingeruje – wbrew stanowisku organu nadzoru – w sferę obowiązywania art. 35 ust. 4 pkt 3 u.p.t.z. Nie można bowiem utożsamiać – dokonywanego przez właściciela przystanków komunikacyjnych – "wypowiedzenia zgody na korzystanie z przystanków komunikacyjnych" (jako instytucji charakterystycznej dla czynności konwencjonalnych) z podejmowanym przez organizatora władczym działaniem w formie decyzji administracyjnej o cofnięciu przewoźnikowi potwierdzenia zgłoszenia przewozu w przypadku rażącego naruszenia zasad korzystania z przystanków.

Nie jest też "sankcją administracyjną" "zawiadomienie o cofnięciu zgody na korzystanie z przystanków komunikacyjnych organu wydającego zezwolenie na wykonywanie przewozów". Jeżeli bowiem właściciel przystanków wypowiada – wynikającą z wcześniejszego "uzgodnienia" z przewoźnikiem – zgodę na korzystanie z przystanków komunikacyjnych, to trudno doszukać się sformułowanego w prawie zakazu zawiadomienia o tym fakcie organu wydającego zezwolenie na wykonywanie przewozów. Taka informacja nie wywołuje sama przez się skutku prawnego, a może stanowić co najwyżej impuls dla organu wydającego takie zezwolenie do wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie cofnięcia zezwolenia i wydania decyzji administracyjnej stosownie do dyspozycji art. 24 ust. 4 pkt 2 u.t.d., według której zezwolenie cofa się w razie "naruszenia lub zmiany warunków, na jakich zezwolenie zostało wydane oraz określonych w zezwoleniu". Cofnięcie uprawnienia do podejmowania i wykonywania działalności w zakresie transportu powoduje wygaśnięcie potwierdzenia zgłoszenia przewozu (art. 35 ust. 7 u.p.t.z.).

Ponieważ wszczęte skargą Wojewody D. postępowanie sądowe nie dostarczyło podstaw do postawienia Radzie Miejskiej w S. zarzutu podjęcia kwestionowanej uchwały z naruszeniem prawa, należało – stosownie do dyspozycji art. 151 p.p.s.a. – orzec jak w sentencji wyroku.