



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 14 października 2013 r.

Poz. 6005

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr WN-II.4131.1.20.2013 WOJEWODY MAŁOPOLSKIEGO

z dnia 8 października 2013 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) **stwierdzam nieważność w całości uchwały** Nr DLXVII/423/2013 Zarządu Związku Komunalnego Gmin „Komunikacja Międzygminna” w Olkuszu z dnia 20 czerwca 2013 r. w sprawie określenia przystanków początkowych i końcowych dla gminnych przewozów pasażerskich w obrębie strefy miejskiej.

UZASADNIENIE

W dniu 20 czerwca 2013 r. Zarząd Związku Komunalnego Gmin „Komunikacja Międzygminna” w Olkuszu podjął uchwałę Nr DLXVII/423/2013 w sprawie określenia przystanków początkowych i końcowych dla gminnych przewozów pasażerskich w obrębie strefy miejskiej.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały przywołano art. 15 ust. 1 pkt 3, art. 43 ust. 1 pkt 3 oraz art. 46 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011 r., Nr 5, poz. 13) oraz § 19 pkt 5 Statutu Związku Komunalnego Gmin „Komunikacja Międzygminna” w Olkuszu.

Pismem z dnia 11 lipca 2013 r. Burmistrz Miasta i Gminy Olkusz zwrócił się do organu nadzoru o zbadanie zgodności z prawem przedmiotowej uchwały Zarządu Związku, podnosząc, że żaden przepis ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nie daje organizatorowi publicznego transportu zbiorowego uprawnienia do określania przystanków początkowych i końcowych.

Działając na podstawie art. 88 i art. 90 ustawy o samorządzie gminnym pismem Nr WN-II.4100.325.2013 z dnia 27 sierpnia 2013 r. organ nadzoru zwrócił się do Przewodniczącego Zarządu Związku Komunalnego Gmin „Komunikacja Międzygminna” w Olkuszu o przedłożenie przedmiotowej uchwały wraz z uzasadnieniem podstawy prawnej jej podjęcia.

W dniu 12 września 2013 r. wpłynęła do organu nadzoru przedmiotowa uchwała wraz z uzasadnieniem, w którym Przewodniczący Zarządu Związku Komunalnego Gmin „Komunikacja Międzygminna” w Olkuszu wywiódł uprawnienie do jej podjęcia przez Zarząd z art. 7 ust. 1 pkt 2, ust. 4 pkt 2 i art. 8 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

W toku dokonywania oceny rzeczony uchwały, organ nadzoru ustalił, iż uchwała narusza obowiązujący porządek prawny, tj. normę wyrażoną w art. 15 ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 i pkt 13 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym z następujących powodów:

Przytoczone w wyjaśnieniach Przewodniczącego Zarządu przepisy art. 7 cyt. ustawy stanowią, że: Organizatorem publicznego transportu zbiorowego, zwanym dalej "organizatorem", właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów, jest m.in. związek międzygminny - na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, na obszarze gmin tworzących związek międzygminny,

a określone w ustawie zadania organizatora wykonuje, w przypadku związku międzygminnego - zarząd związku międzygminnego.

Art. 8 cyt. ustawy stanowi, że do zadań organizatora należy:

- 1) planowanie rozwoju transportu;
- 2) organizowanie publicznego transportu zbiorowego;
- 3) zarządzanie publicznym transportem zbiorowym.

Doprecyzowanie, co należy rozumieć przez organizowanie publicznego transportu zbiorowego zawiera natomiast art. 15 ust. 1 cyt. ustawy.

I tak,

Organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na:

- 1) badaniu i analizie potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej;
- 2) podejmowaniu działań zmierzających do realizacji istniejącego planu transportowego albo do aktualizacji tego planu;
- 3) zapewnieniu odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie:
 - a) standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych oraz dworców,
 - b) korzystania z przystanków komunikacyjnych oraz dworców,
 - c) funkcjonowania zintegrowanych węzłów przesiadkowych,
 - d) funkcjonowania zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego,
 - e) systemu informacji dla pasażera;
- 4) określaniu sposobu oznakowania środków transportu wykorzystywanych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej;
- 5) ustalaniu stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem albo zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, zlokalizowanych na liniach komunikacyjnych na obszarze właściwości organizatora;
- 6) **określaniu 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;**
- 7) określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla wszystkich operatorów i przewoźników oraz informowaniu o stawce opłat za korzystanie z tych obiektów;
- 8) przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowania prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- 9) zawieraniu umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- 10) ustalaniu opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (Dz.U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601, z późn. zm.⁷⁾), za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- 11) ustalaniu sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- 12) wykonywaniu zadań, o których mowa w art. 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

Co do zasady uznać należy, że wyżej wymienione zadania wykonywać winien organ wykonawczy związku międzygminnego, jednakże ustawodawca przewidział wyjątek, mianowicie w art. 15 ust. 2 postanowił, że określenie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania, o których mowa w ust. 1 pkt 6), następuje w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego (w tym przyp. związku międzygminnego – czyli zgromadzenie związku, bowiem na mocy art. 69 ust. 2 i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w zakresie zadań zleconych związkowi zgromadzenie wykonuje kompetencje przysługujące radzie gminy, a do zgromadzenia związku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rady gminy).

W rozpoznawanej sprawie rozważenia wymaga, czy Zarząd Związku mógł skutecznie przyjąć, że jest organem właściwym do określenia przystanków komunikacyjnych i czy organ właściwy do określenia przystanków komunikacyjnych jest władny do określania przystanków początkowych i końcowych, gdy ustawa o publicznym transporcie zbiorowym stanowi o prawie do określania przystanków komunikacyjnych i dworców.

W świetle wcześniejszych wywodów, w szczególności normy wyrażonej w art. 15 ust. 2 cyt. ustawy należałoby stwierdzić, że organem właściwym do określania przystanków komunikacyjnych i dworców, jak również warunków i zasad korzystania z nich jest Zgromadzenie Związku, a Zarząd wkraczając w kompetencje organu stanowiącego działał z przekroczeniem norm kompetencyjnych. Wskazać należy, że *jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień pozbawione są zaś legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Dodatkowo podnieść należy, że 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* (wyrok WSA w Olsztynie z 28 marca 2013 r. sygn. akt II SA/Ol 154/13).

Odnosnie prawa do określania przystanków początkowych i końcowych zauważyć należy, że zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego określa w drodze uchwały przystanki komunikacyjne i dworce, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego oraz warunki i zasady korzystania z nich przez operatorów i przewoźników. Ustawodawca rozróżnił przystanek komunikacyjny i dworzec, definiując oba te pojęcia. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o publicznym transporcie drogowym dworzec to miejsce przeznaczone do odprawy pasażerów, w którym znajdują się w szczególności: przystanki komunikacyjne, punkt sprzedaży biletów oraz punkt informacji dla podróżnych. Zaś przystanek komunikacyjny to miejsce przeznaczone do wsiadania lub wysiadania pasażerów na danej linii komunikacyjnej, w którym umieszcza się informacje dotyczące w szczególności godzin odjazdów środków transportu, oznaczone zgodnie z przepisami ustawy Prawo o ruchu drogowym (art. 4 ust. 1 pkt 13 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym). Rozróżnienie to jest istotne, gdyż w myśl art. 16 ust. 4 ustawy o transporcie zbiorowym za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców, których właścicielem albo zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, mogą być pobierane opłaty.

Ustawodawca wyraźnie rozróżnił przystanek komunikacyjny i dworzec, definiując oba te pojęcia. Organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego (w tym przypadku związku międzygminnego) musi z należytą starannością zakwalifikować dane miejsce, uwzględniając definicje ustawowe. Podkreślenia przy tym wymaga, że ustawie o publicznym transporcie zbiorowym jak i ustawie Prawo o ruchu drogowym nie znane jest pojęcie przystanków początkowych i końcowych, jak również przystanków przelotowych.

Ustawodawca określił, że dla uznania danego miejsca za dworzec, muszą istnieć, oprócz przystanków komunikacyjnych, wyodrębniony punkt sprzedaży biletów oraz punkt informacji dla podróżnych. Elementów tych nie można utożsamiać z kasami fiskalnymi w autobusach, czy rozkładem jazdy wywieszonym na wiatach autobusowych. Cechy takie ma każdy przystanek komunikacyjny. Dworzec zaś ma charakteryzować stały punkt sprzedaży biletów i stały punkt informacji dla podróżnych.

Porównując definicje ustawowe przystanków komunikacyjnych i dworców, zwłaszcza cechy odróżniające jedno od drugich, z rozwiązaniami przyjętymi w uchwale Zarządu Związku Komunalnego Gmin „Komunikacja Międzygminna” w Olkuszu Nr DLXVII/423/2013 w sprawie określenia przystanków początkowych i końcowych dla gminnych przewozów pasażerskich w obrębie strefy miejskiej – organ nadzoru stwierdza, że w istocie określenie przystanków początkowych i końcowych zmierza do obejścia ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, gdyż ich funkcje winien spełniać dworzec, charakteryzujący się cechami określonymi w cyt. ustawie.

Stosownie do treści normy ujętej w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy (w tym przypadku związku międzygminnego) sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały. Nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 ustawy o samorządzie gminnym).

Z uwagi na powyższe organ nadzoru stwierdza, iż w jego ocenie, kwestionowana uchwała w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, a powyżej podniesione argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność powołanej na wstępie uchwały w całości.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego stosownie do postanowień art. 13 pkt 8a) ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.).

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Winno się ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Małopolskiego

Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru
Radca Prawny
Artur Słowik