



WOJEWODA PODKARPACKI
ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów

P-II.4131.2. 45 .2021



Rzeszów, 2021-02-26



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 2 uchwały Nr XLII/876/2021 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 26 stycznia 2021 r. w sprawie ustalenia stawki opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem albo zarządzającym jest Gmina Miasto Rzeszów.

UZASADNIENIE

Rada Miasta Rzeszowa na sesji w dniu 26 stycznia 2021 r. podjęła uchwałę Nr XLII/876/2021 w sprawie ustalenia stawki opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem albo zarządzającym jest Gmina Miasto Rzeszów. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 lutego 2021 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały stanowi art 7 ust. 1 pkt 4, 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020., poz. 713) oraz art.16 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2020 r., poz. 1944 z późn.zm.). Przepis art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym stanowi, iż za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców, których właścicielem albo zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, mogą być pobierane opłaty; stawka opłaty jest ustalana w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad. W ustępie 5 tegoż artykułu określono, iż stawka opłaty nie może być wyższa niż: 0,05 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym; 1 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na dworcu; 2 zł za

jedno zatrzymanie środka transportu na dworcu wyznaczonym zgodnie z art. 47h ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym do udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej. Powyższe przepisy stanowią kompetencje uchwałodawczą dla rady gminy wyłącznie w zakresie nałożenia opłaty za korzystanie przez przewoźników i operatorów z przystanków komunikacyjnych i dworców oraz określenia wymiaru tej opłaty. W § 1 uchwały ustalono opłaty według pojemności środków transportu mieszcząc się w górnej granicy stawek określonych w przepisie art. 16 ust.5 ww ustawy. Z kolei § 2 uchwały określa zasady i sposób w jaki pobierane są opłaty, tj.: wymóg posiadania dokumentów i uzgodnień potwierdzających możliwość realizacji przewozów osobowych przez danego przewoźnika/operatora – ust. 1; rozkład jazdy jako podstawa naliczania opłaty – ust. 2; termin dostarczania do organizatora aktualnych rozkładów jazdy – ust. 3; konsekwencje braku dostarczenia organizatorowi rozkładu jazdy oraz oświadczenia o pojemności pojazdu w wymaganym terminie - ust. 4; sposób ustalania ilości zatrzymań na przystankach i dworcach – ust. 5; notę księgową jako podstawę pobierania opłaty w miesięcznym terminie rozliczeniowym – ust. 6; uwzględnianie wszelkich zmian w rozkładach jazdy w kolejnych miesiącach rozliczeniowych – ust. 7 oraz przeznaczenie środków finansowych pozyskanych z ww. opłat – ust. 8.

Organ nadzoru w wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego stwierdził, że treść § 2 uchwały wskazuje na przekroczenie przyznanej radzie kompetencji uchwałodawczej. Nie można bowiem uznać, że uregulowania zawarte w § 2 odnoszą się do stawki opłaty, o której mowa w art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Wskazany przepis uchwały ustala bowiem szczegółowe zasady wyliczania i pobierania opłaty natomiast delegacja ustawowa upoważnia radę jedynie do ustalenia stawki opłaty, do uiszczenia której zobowiązani będą przewoźnicy korzystający z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Miasto Rzeszów. W ocenie organu nadzoru Rada Miasta Rzeszowa poprzez zapis § 2 uchwały przekroczyła przyznane jej kompetencje w zakresie uregulowanym w ww. art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Wskazać należy, że uchwała podjęta na podstawie art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym należy do kategorii aktów prawa miejscowego. Materia ww. uchwały mieści się w zakresie dyspozycji art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym stanowiącym, iż organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Oznacza to, że wszystkie zapisy takiej uchwały muszą dokładnie doprecyzować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic. W orzecznictwie wskazuje się, iż rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do

zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, a w zakresie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (tak min. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r. sygn.. akt SA/Wr310/92). Takie stanowisko znajduje również uzasadnienie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn.. akt II SA/Wr745/06 który stanowi, że „zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowana jest normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu; podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest bowiem upoważnienie zawarte w ustawie co przesądza o ich zależnej pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie dla rady gminy dla podjęcia aktu prawa miejscowego; narusza prawo nie tylko akt prawa miejscowego, który wykracza poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale również taki, który zawiera ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej”. Niniejszym należy również stwierdzić, że materia zawarta w kwestionowanym § 2 uchwały leży w wyłącznej gestii organu wykonawczego gminy, poza ingerencją organu stanowiącego. Bowiem zgodnie z art. 30 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym to wójt (burmistrz, prezydent) jako organ wykonawczy gminy wykonuje uchwały rady gminy oraz określa sposób wykonywania uchwał. Ustalenia dotyczące zasad pobierania opłat powinny być uregulowane w inny sposób prawnie dopuszczalny przez organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz, prezydent). W konsekwencji w niniejszej sprawie, rada jako organ stanowiący gminy poprzez regulacje zawarte w § 2 uchwały naruszyła kompetencje ustawowo przynależne organowi wykonawczemu gminy.

Podkreślenia wymaga również fakt, że każde wykroczenie poza ramy wskazanego powyżej upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że organy władzy publicznej mogą działać tylko w ramach tzw. legitymacji prawnej czyli określonej normie kompetencyjnej której istnienie organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać. Sposób wykorzystywania kompetencji przez te organy nie może stanowić dowolności w ich działaniu, lecz powinien być wynikiem realizacji przekazanych uprawnień. Działania wykraczające poza granice tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Zgodnie z Konstytucją (art. 94), organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Podstawą do wydania aktu prawnego w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej materii jest wyraźne upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie szczególnej (jak w tym przypadku art. 16 ust. 4

ustawy o publicznym transporcie zbiorowym) lub w przepisach ogólnych tj. ustawy o samorządzie gminnym.

Zatem, w przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Rada ma obowiązek ściśle przestrzegać granic wyznaczonych zarówno przez ustawę, jak i specyfikę materii, którą w ramach danego upoważnienia ustawowego reguluje. Tak określone granice skutkują tym, iż przepis § 2 przedmiotowej uchwały, w którym rada ustaliła szczegółowe warunki pobierania opłat, należy uznać za wydany z przekroczeniem delegacji ustawowej.

W związku z tym, iż przepis art. 16 ust. 4 ww. ustawy upoważnia radę gminy (miasta) wyłącznie do ustalenia stawki (wymiaru) opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych i dworców, a nie do ustalenia zasad pobierania tych opłat, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w wyżej wskazanym zakresie jest w pełni uzasadnione.

Reasumując stwierdzić należy, że przedmiotowa uchwała nr XLII/876/2021 Rady Miasta Rzeszowa w zakresie § 2 została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni koniecznym stwierdzenie jej częściowej nieważności w ww. zakresie.

W związku z powyższym, należało rozstrzygnąć jak na wstępie.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Malgorzata Wąsacz
Zastępca Dyrektora
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Otrzymują:

1. Prezydent Miasta Rzeszowa
2. Przewodniczący Rady Miasta Rzeszowa