



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIX/358/2023 Rady Gminy Malczyce z dnia 30 maja 2023 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu przewozu osób, bagażu i zwierząt w gminnym publicznym transporcie zbiorowym na terenie gminy Malczyce realizowanym przez operatora Malczyckie Usługi Komunalne Sp. z o.o.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 maja 2023 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 8 ze zm.) oraz art. 47 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1343 ze zm.) z Rada Gminy Malczyce podjęła uchwałę Nr LIX/358/2023 w sprawie wprowadzenia regulaminu przewozu osób, bagażu i zwierząt w gminnym publicznym transporcie zbiorowym na terenie gminy Malczyce realizowanym przez operatora Malczyckie Usługi Komunalne Sp. z o.o., zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 czerwca 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 Prawa przewozowego i art. 47 w związku z art. 7 ust. 4 pkt 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, polegającym na przekroczeniu kompetencji przez Radę Gminy Malczyce poprzez podjęcie uchwały w sytuacji braku istnienia ku temu podstaw prawnych.

Rada Gminy Malczyce, jako podstawę prawną podjęcia uchwały, wskazała art. 4 ustawy – Prawo przewozowe oraz art. 47 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Zgodnie z dyspozycją art. 4 Prawa przewozowego przewoźnik lub organizator publicznego transportu zbiorowego, o którym mowa w przepisach ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie, mogą wydawać regulaminy określające warunki obsługi podróżnych, odprawy oraz przewozu osób i rzeczy. Podstawą prawną do wydawania przedmiotowych regulaminów jest również przepis art. 47 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, w myśl którego 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. Z kolei art. 46 ust. 1 pkt 9 tej ustawy stanowi, że na dworcu znajduje się dostępny do wglądu pasażera regulamin przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym opracowany przez: a) organizatora, b) operatora lub grupę operatorów i zatwierdzony przez organizatora, c) przewoźnika, o którym mowa w art. 30 i 31, a w środkach transportu znajduje się wyciąg z tego regulaminu.

W doktrynie oraz orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że regulamin przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym ma charakter wzorca umownego w rozumieniu art. 384 i następne Kodeksu Cywilnego - niezależnie od tego, czy wydawany jest przez przewoźnika, czy też organizatora publicznego transportu drogowego (por. wyr. WSA we Wrocławiu z dnia 5 lipca 2012 r., III SA/Wr 163/12, Legalis, Postanowienie WSA w Kielcach z dnia 18 grudnia 2014 r., II SA/Ke 875/14 oraz *Dorota Ambrożuk* Komentarz do art. 4 Prawa przewozowego, LEX Omega 45/2014 r.). Wskazuje się, że zarówno do regulaminu wydawanego przez przewoźników komercyjnych świadczących usługi przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym, jak do regulaminów opracowanych przez organizatora publicznego transportu zbiorowego zastosowanie znajdują przepisy KC o wzorcach umownych.

Regulaminy są zatem instytucjami prawa cywilnego, co – jak wskazuje się w piśmiennictwie – wynika również z historycznego i systemowego rodowodu prawa przewozowego.

Należy w tym miejscu podkreślić kwestię właściwości organów uprawnionych do wydawania regulaminów przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym. Przepis art. 47 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nie określa wprost organu kompetentnego do wydawania regulaminu przewozu. Dlatego należy sięgnąć do art. 46 ust. 1 pkt 9 tej ustawy, zgodnie z którym regulamin przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym zostaje opracowany przez organizatora, lub przez operatora lub grupę operatorów i zatwierdzony przez organizatora, albo przez przewoźnika, o którym mowa w art. 30 i 31.

W myśl art. 4 pkt 9 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym przez organizatora publicznego transportu drogowego należy rozumieć właściwą jednostkę samorządu terytorialnego albo ministra właściwego do spraw transportu, zapewniającego funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy organizatorem publicznego transportu zbiorowego, właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów, jest gmina - na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich lub której powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między gminami - na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, na obszarze gmin, które zawarły porozumienie. Z kolei w myśl art. 7 ust. 4 ustawy określone w ustawie zadania organizatora, o którym mowa w ust. 1 pkt 1-5, wykonuje, w przypadku: gminy - wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Z uwagi na powyższe, należy więc uznać, że Rada Gminy Malczyce nie jest uprawniona do podjęcia na podstawie art. 47 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz art. 4 Prawa przewozowego uchwały w sprawie regulaminu przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym. Organem kompetentnym (jako organizator) do wydania takiego regulaminu jest bowiem organ wykonawczy gminy.

W kwestionowanej uchwale wyraźnie wskazano jako podstawę prawną jej podjęcia art. 47 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz art. 4 Prawa przewozowego, co wskazuje, że intencją Rady było przyjęcie aktu prawnego o charakterze wynikającym ze wskazanych przepisów ustaw.

Organ nadzoru zauważa, że w Prawie przewozowym oraz w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym znajdują się przepisy, które mogą być podstawą wydawania przez organy stanowiące uchwał regulujących kwestie związane z gminnym publicznym transportem zbiorowym. Przykładem takich przepisów może być art. 15 ust. 5 Prawa przewozowego, na podstawie którego rada gminy może określić przepisy porządkowe (mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa i porządku) w odniesieniu do gminnego regularnego przewozu osób lub art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym na podstawie którego rada gminy może określić przystanki komunikacyjne i dworce, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnione dla operatorów i przewoźników oraz warunki i zasady korzystania z tych obiektów.

Powyższe akty prawne powinny być podjęte w drodze odrębnych uchwał, przywołujących właściwą podstawę prawną, realizujących zakres normowania wskazany w upoważnieniu ustawowym i wchodzących w życie w trybie właściwym dla aktów prawa miejscowego.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA
DOLNOŚLĄSKI

Jarosław Obremski