Przyjęcie regulaminu przewozów – ciekawy wyrok WSA w Kielcach

Kategoria: Komunikacja i Transport
Opublikowano: sobota, 16, sierpień 2014 00:00
Bernadeta Skóbel
Odsłony: 2177

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach rozpatrywał sprawę przyjęcia przez radę gminy regulaminu przewozów. Sąd w uzasadnieniu wyroku odniósł się zarówno do kompetencji organów gminy w zakresie prawa przewozowego oraz ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, jak i charakteru samego aktu jakim jest regulamin przewozów. Poniżej prezentujemy ciekawe fragmenty wyroku z 22 lipca 2014 r. sygn. I SA/Ke 345/14. Wyrok jest nieprawomocny.

W uzasadnieniu wskazano, że przepis art. 4 ustawy Prawo przewozowe upoważnia przewoźnika lub organizatora publicznego transportu zbiorowego, o którym mowa w przepisach ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym do wydawania regulaminów określających warunki obsługi podróżnych, odprawy oraz przewozu osób i rzeczy. Organizatorem publicznego transportu zbiorowego właściwym ze względu na obszar działania i zasięg, stosownie do unormowania art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym 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, albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich na obszarze gmin, które zawarły porozumienia. Jakkolwiek przepis art. 4 ustawy Prawo przewozowe upoważnił organizatora w rozumieniu ustawy o transporcie zbiorowym do wydania regulaminu, to nie wskazał organu, który za organizatora - gminę jest uprawniony do jego wydania. Zauważyć natomiast należy, że przepis art. 7 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym jednoznacznie wskazuje, że określone w ustawie zadania organizatora, o którym mowa w ust. 1 pkt 1-5 tej ustawy, wykonuje w przypadku gminy wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Do zadań organizatora należy planowanie rozwoju transportu, organizowanie publicznego transportu zbiorowego, zarządzanie publicznym transportem zbiorowym (art. 8 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym). Ustawodawca powierzając wykonywanie zadań organizatora organowi wykonawczemu gminy, zastrzegł niektóre z nich do właściwości uchwałodawczej rady (art. 15 ust. 2 – określenie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków korzystania, o których mowa w ust. 1 pkt 6, stawek opłat za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców – art. 16 ust. 4 ustawy). Podobnie w ustawie Prawo przewozowe ustawodawca przyznał kompetencję do wydawania przepisów porządkowych radzie gminy (art. 15 ust. 5).
Skoro ustawodawca określając w sposób jednoznaczny, który z organów gminy wykonuje zadania organizatora, zamieścił tak w przepisach ustawy o publicznym transporcie zbiorowym jak i przepisach ustawy Prawo przewozowe delegacje dla rady gminy do wydania przepisów prawa miejscowego we wskazanym zakresie, a nie przyznał stosownego upoważnienia do wydania regulaminu przewozu, w ocenie Sądu wskazane przepisy art. 4 ustawy Prawo przewozowe w zw. z art. 7 ust. 1 nie mogą stanowić normy delegacyjnej, upoważniającej radę gminy do uchwalenia regulaminu jako aktu prawa miejscowego.

Kompetencji rady do ustalenia regulaminu jako aktu prawa miejscowego nie da się także wyprowadzić z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (u.s.g.). Przepis ten, jakkolwiek przewiduje domniemanie właściwości na rzecz rady gminy, to nie jest normą o charakterze delegacyjnym do wydania przepisów prawa miejscowego, w rozumieniu art. 94 Konstytucji. Z istoty upoważnienia wynika, że musi być ono wyraźne. Winno przy tym określać materię, która ma być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego oraz organy kompetentne do jego wydania, a także regulować inne kwestie związane z wydaniem i wejściem w życie przepisów prawa (por. wyrok NSA z dnia 5 lipca 2011 r. sygn. akt II OSK 673/11 dostępny na www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Przepis art. 18 ust. 1 u.s.g. stanowi ogólną normę kompetencyjną dla organu uchwałodawczego gminy w zakresie stanowienia prawa w sprawach

Phoca PDF

zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Uzupełnia on jedynie upoważnienie, które musi wynikać z przepisu rangi ustawowej, przy czym upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z ustawy. Ponadto powinno wskazywać organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego. Istnienia upoważnienia ustawowego do stanowienia przez jednostkę samorządu terytorialnego aktu prawa miejscowego w żadnym razie nie można domniemywać (por. wyrok z dnia 7 listopada 2013 r. III SA/Gd 583/13 dostępny na www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Za takim stanowiskiem przemawia też fakt przyznania kompetencji do wydawania regulaminów przewozu nie tylko dla organizatora ale także dla przewoźnika (art. 4 ustawy Prawo przewozowe) oraz operatora lub grupy operatorów zatwierdzonego przez organizatora (art. 46 ust 1 pkt 9 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym). W wyroku z dnia 5 lipca 2012 r. sygn. akt III SA/Wr 163/12, który Sąd orzekający podzielił, WSA we Wrocławiu podkreślił, że ustawodawca w art. 46 ust. 1 pkt 9 ustawy określił zróżnicowane kategorie podmiotów właściwych do opracowania regulaminu. Regulamin przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym nie może mieć charakteru prawa miejscowego, skoro jednorodny treściowo akt może być opracowany zarówno przez podmiot władzy publicznej jak i podmioty gospodarcze świadczące usługi transportowe. Nie można przyjąć, że regulamin będzie miał charakter aktu prawa miejscowego, gdy uchwali go rada gminy, a nie będzie miał takiego charakteru, gdy uchwali go operator czy przewoźnik.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP wszystkie organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Ustalenie regulaminu przewozu przez radę miasta bez ustawowego upoważnienia dla tego organu do wydania przepisów prawa miejscowego, przekroczenie upoważnienia ustawowego przez ustalenie wysokości opłaty dodatkowej, stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady praworządności i jest istotnym naruszeniem prawa, obligującym Sąd do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwego aktu w całości lub w części.

Źródło: CBOSA

Phoca PDF