



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 06 października 2020 r.

Poz. 4040

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.362.2020 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 2 października 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 703), **stwierdzam nieważność załącznika Nr 2 do uchwały Nr XXI/167/20 Rady Miejskiej w Zalewie z dnia 28 sierpnia 2020 r.** w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Zalewo oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków **w części dotyczącej** pkt 2, pkt 3, pkt 4, pkt 5, pkt 6, pkt 7, pkt 8.

Uzasadnienie

W uchwale wskazanej na wstępie, Rada Miejska w Zalewie, powołując się na art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2475 z późn. zm.), określiła przystanki komunikacyjne, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Zalewo oraz warunki i zasady korzystania z tychże przystanków.

W ocenie organu nadzoru, wskazane w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego przepisy zostały podjęte z rażącym naruszeniem prawa.

Na wstępie rozważań nad legalnością kwestionowanych regulacji załącznika Nr 2 do uchwały Nr XXI/167/20 należy zauważyć, że Konstytucja RP w art. 7 nakłada na organy władzy publicznej obowiązek działania w granicach i na podstawie prawa. Wobec tego każde działanie organu władzy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazane jest zatem dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Działanie bez delegacji ustawowej lub z jej przekroczeniem stanowi istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie drogowym, 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 2015 r. poz. 915), 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.

Kompetencja uchwałodawcza rady gminy, wynikająca z treści art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, ograniczona została do określenia przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy.

Działając w oparciu o cytowane regulacje, Rada Miejska w Zalewie postanowiła w załączniku Nr 2 do uchwały Nr XXI/167/20 m.in.:

- 1) w pkt 2, że „przystanki komunikacyjne będą udostępnione przewoźnikom na pisemny wniosek, do którego należy dołączyć:
 - projekt rozkładu jazdy uwzględniający przystanki oraz czasy odjazdów i przyjazdów;
 - o mapę przebiegu linii komunikacyjnej;
 - wykaz obsługiwanych przystanków, określonych zgodnie z załącznikiem nr 1 do niniejszej uchwały;
 - aktualny odpis z rejestru przedsiębiorców lub ewidencji działalności gospodarczej wraz z kopią dokumentów potwierdzających posiadanie uprawnień do prowadzenia działalności w zakresie przewozu osób”;
- 2) w pkt 3, że „przedsiębiorca korzystający z przystanku zobowiązuje się do:
 - każdorazowego powiadamiania zarządzającego przystankami o zamiarze zmiany rozkładu jazdy, w szczególności w przypadkach dotyczących zmiany godzin i dni kursowania oraz zmiany ilości przystanków w ramach posiadanego uzgodnienia;
 - wprowadzenie powyższych zmian do rozkładu jazdy uzależnione jest od uzyskania na nie zgody, wydanej przez Burmistrza Zalewa”;
- 3) w pkt 4, że „Burmistrz Zalewa może odmówić wydania zgody lub uzgodnienia wprowadzenia proponowanych przez przedsiębiorcę (operatora, przewoźnika) zmian do rozkładu jazdy na korzystanie z przystanków komunikacyjnych, w przypadku wystąpienia jednej z poniższych okoliczności:
 - wydanie zgody lub uzgodnienia wprowadzenia proponowanych zmian do rozkładu jazdy mogło by ograniczyć przepustowość przystanków komunikacyjnych;
 - wydanie zgody lub uzgodnienia wprowadzenia proponowanych zmian do rozkładu jazdy spowoduje zagrożenie dla organizacji lub bezpieczeństwa ruchu drogowego”;

- 4) w pkt 5, że „operatorzy i przewoźnicy posiadający właściwą zgodę na korzystanie z przystanków komunikacyjnych będących w zarządzie Gminy Zalewo, mają obowiązek podać do publicznej wiadomości rozkład jazdy poprzez zawieszenie stosownej informacji na przystankach komunikacyjnych zgodnie z ustawą z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (jednolity tekst: Dz. U. z 2020 r., poz. 8)”;
- 5) w pkt 6, że „sposób zamieszczenia rozkładu jazdy na przystanku należy uzgodnić z Burmistrzem Zalewa”;
- 6) w pkt 7, że „utrzymanie tablicy z rozkładem jazdy w należyтым stanie technicznym należy do przedsiębiorcy (operatora, przewoźnika)”;
- 7) w pkt 8, że „zabrania się, bez zgody Właściciela, umieszczania na przystankach komunikacyjnych informacji i reklam, które nie dotyczą rozkładów jazdy”.

Zdaniem organu nadzoru, uchwalane na gruncie ustawy szczegółowej - o publicznym transporcie zbiorowym, warunki i zasady korzystania z udostępnionych przystanków dla operatorów i przewoźników przystanków, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, stanowią w swej istocie akt określający zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, o którym stanowi także przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z ugruntowaną judykaturą, umocowanie do stanowienia w przedmiocie określenia „zasad i trybu korzystania” z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, oznacza kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do tych obszarów (urządzeń), norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Zarówno warunki, jak i zasady korzystania, o których mowa w normie kompetencyjnej, wyznaczają pewien obszar, w ramach którego rada gminy może je swobodnie kształtować. Nie oznacza to jednak dowolności, albowiem rada ma obowiązek ściśle trzymać się ram wyznaczonych zarówno przez ustawę, jak i naturę materii, którą w ramach danego upoważnienia ustawowego reguluje.

Podkreśli też trzeba, że adresatem normy dotyczącej zasad korzystania jest przewoźnik, który na tej podstawie będzie świadomy, w jaki sposób jest zobowiązany świadczyć usługi korzystając z przystanków, które są własnością (lub w posiadaniu) gminy. W związku z tym nie jest uzasadnione umieszczanie w uchwale dotyczącej warunków i zasad korzystania z przystanków zapisów, które nie dotyczą faktycznego korzystania z przystanku.

Orzecznictwo administracyjne wskazuje także, że przez warunki i zasady korzystania z przystanków, należy rozumieć faktyczne określenie sposobu korzystania z miejsca przeznaczonego do wsiadania lub wysiadania pasażerów na danej linii komunikacyjnej, w którym umieszcza się informacje dotyczące w szczególności godzin odjazdów środków transportu, a ponadto, w transporcie drogowym, oznaczone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 110 z późn. zm.).

Mając powyższe na uwadze wskazać trzeba, że w zakresie delegacji ustawowej, nie mieści się uprawnienie do decydowania o szczegółowym przebiegu procedury, prowadzącej do zawarcia umowy, w tym zwłaszcza o warunkach, jakie należy spełnić lub dokumentach, jakie należy przedłożyć wraz z wnioskiem o zawarcie umowy na udostępnienie przystanku autobusowego. Powołana materia, należy do sfery wykonawczej i nie stanowi określenia „zasad i warunków korzystania z przystanków”. Dodać trzeba, że ustawodawca w treści art. 30 i kolejnych przepisach ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, uregulował wymogi konieczne, poprzedzające rozpoczęcie realizacji przewozu, zatem wprowadzenie, przez radę gminy w pkt 2 załącznika Nr 2 do uchwały, jakichkolwiek postanowień modyfikujących przepisy ustawowe, jest niedopuszczalne (dotyczy pkt 2 załącznika Nr 2 do uchwały).

Przedmiotowa uchwała rady, stanowiąca akt prawa miejscowego, nie może także regulować kwestii, które winny znaleźć się w umowie zawieranej w sprawie wykonywania transportu zbiorowego lub ustalanych w ramach uzgodnień warunków przewozu - na podstawie art. 32 ust. 3 ustawy (dotyczy pkt 3, pkt 5, pkt 6 oraz pkt 7 załącznika Nr 2 do uchwały). Niedopuszczalnym jest, aby strony przyszłej umowy tj. operator publicznego transportu zbiorowego lub przewoźnik nie mieli wpływu na jej treść, z uwagi na to, iż jej postanowienia reguluje podjęta uchwała rady gminy, narzucająca jednostronne rozwiązanie dla strony umowy.

Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego, który podejmowany jest w oparciu o normę ustawową.

W przypadku regulacji wprowadzonej pkt 7 załącznika Nr 2 do uchwały dodać w tym miejscu trzeba, że zgodnie z § 17 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia

2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. z 2018 r. poz. 202), ponoszenie kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy na przystanku komunikacyjnym lub dworcu oraz w systemie informacji dla pasażera, w transporcie drogowym oraz innym szynowym, odbywa się na podstawie umowy. Niewątpliwie nałożenie aktem prawa miejscowego, na przewoźnika lub operatora obowiązku utrzymania w należyтым stanie technicznym tablicy z rozkładem jazdy, w swej istocie rozstrzyga o podmiocie zobowiązanym do ponoszenia kosztów w tym zakresie. Kwestii tych nie mogą regulować przepisy przedmiotowej uchwały, gdyż z cytowanego przepisu rozporządzenia wprost wynika, że do stron stosunku cywilnoprawnego będzie należało rozstrzygnięcie, który podmiot odpowiada za utrzymywanie w należyтым stanie technicznym informacji z rozkładem jazdy oraz ponosi w tym zakresie odpowiednie koszty.

Niezależnie od przedstawionej powyżej argumentacji wskazać należy ponadto, że obowiązki przewoźnika wynikające ze zmiany rozkładu jazdy określone są mocą art. 32 ust. 6 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, stanowiącym, iż po uzyskaniu potwierdzenia zgłoszenia przewozów, obejmującego przystanki położone poza granicami administracyjnymi miast, przewoźnik jest obowiązany niezwłocznie poinformować właściwe gminy, na obszarze których położone są przystanki, o uzyskaniu potwierdzenia zgłoszenia przewozu i przed rozpoczęciem przewozów doręczyć rozkład jazdy oraz schemat połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami komunikacyjnymi, a następnie informować o dokonywanych zmianach.

Dodać należy również, że w myśl art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 8), przewoźnik wykonujący regularne przewozy osób jest obowiązany w szczególności podać do publicznej wiadomości rozkład jazdy środków transportowych przez zamieszczenie informacji na wszystkich dworcach i przystankach wymienionych w rozkładzie jazdy.

W konsekwencji również z tych względów - rada gminy nie jest upoważniona do stanowienia w zakresie dotyczącym pkt 3, pkt 5, pkt 6 załącznika Nr 2 do uchwały.

Odnosnie odmowy wydania uzgodnienia lub zgody wprowadzenia proponowanych przez przedsiębiorcę (operatora, przewoźnika) zmian do rozkładu jazdy na korzystanie z przystanków komunikacyjnych, wskazać należy, że w myśl art. 32 ust. 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, 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:

- 1) zawiera przystanki komunikacyjne lub dworce:
 - a) o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 7,
 - b) wskazane w uchwale, o której mowa w art. 15 ust. 2;
- 2) nie ograniczy przepustowości przystanków komunikacyjnych lub dworców;
- 3) nie spowoduje zagrożenia dla organizacji lub bezpieczeństwa ruchu.

A zatem, ustawodawca sam określił przypadki, kiedy trzeba uzgodnić z przewoźnikiem zasady korzystania z przystanku komunikacyjnego położonego w granicach administracyjnych miast lub dworca. A contrario należy rozumieć, iż niewypełnienie przesłanek ustawowych skutkuje brakiem uzgodnienia. Rada, nie posiada uprawnień do modyfikowania ww. zasad i przewidywania konieczności uzyskania dodatkowego uzgodnienia na etapie zmian do rozkładu jazdy (dotyczy pkt 4 załącznika Nr 2 do uchwały).

Oceniając treść pkt 8 załącznika Nr 2 do uchwały koniecznej jest stwierdzenie, że zakaz umieszczania na przystankach, innych informacji lub reklam niż te, które dotyczą rozkładu jazdy, wynika z treści art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeksu wykroczeń (Dz.U. z 2019 r. poz. 821 z późn. zm.), który sankcjonuje zachowanie polegające na umieszczeniu w miejscu publicznym, do tego nieprzeznaczonym, ogłoszeń, plakatów, afiszy, apeli, ulotek, napisów lub rysunków. Zatem ustalenie przedmiotowych zakazów w sytuacji, gdy brak jest podstaw prawnych do ich ustalania, a sprawy te uregulowane już zostały w ustawie, stanowi istotne naruszenie prawa.

Z powołanych przyczyn, zakwestionować należało wskazane w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego przepisy uchwały. W związku z tym rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki