



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 lipca 2015 r.

Poz. 3243

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.130.7.2015.JW1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 10 lipca 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 1 pkt 3 oraz § 2 ust. 1 pkt 3-5 załącznika nr 2 do uchwały nr XII/128/15 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 29 czerwca 2015 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Miasto Szklarska Poręba oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Szklarskiej Porębie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) i art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r., Nr 5, poz. 13 ze zm.) – dalej także jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 29 czerwca 2015 r. uchwałę w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Miasto Szklarska Poręba oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków – dalej także jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 7 lipca 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że:

– § 1 ust. 1 pkt 3 jej załącznika nr 2 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 i art. 32 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym;

– § 2 ust. 1 pkt 3 jej załącznika nr 2 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 oraz art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r., poz. 482 ze zm.);

– § 2 ust. 1 pkt 4 jej załącznika nr 2 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym i art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.) w związku z § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. z 2012 r., poz. 451);

– § 2 ust. 1 pkt 5 jej załącznika nr 2 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 i art. 32 ust. 6 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Zgodnie z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym, organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na 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 (art. 15 ust. 1 pkt 6), a określenie przystanków

komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów następuje w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego (art. 15 ust. 2). Rada Miejska w Szklarskiej Porębie posiadała więc kompetencję do podjęcia kwestionowanej uchwały.

1. W § 1 ust. 1 pkt 3 załącznika nr 2 do uchwały postanowiła jednak, że: umowa pomiędzy operatorem lub przewoźnikiem a Miastem „zawierana jest na wniosek operatora lub przewoźnika zawierający: a) rozkład jazdy uwzględniający przystanki i godziny odjazdów środków transportowych (ilość zatrzymań pojazdów na każdym przystanku w miesiącu w celu naliczenia opłaty za korzystanie z przystanków); b) kserokopię zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym”.

Delegacja ustawowa nie przyznaje zaś uprawnienia do regulowania elementów składowych wniosku o uzgodnienie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, tym bardziej, że zakres tej materii normuje art. 32 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Przepis ten określa istotne elementy jakie powinien zawierać wniosek o uzgodnienie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców. Do wniosku należy dołączyć w szczególności proponowany rozkład jazdy oraz schemat połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami komunikacyjnymi. Ustawa nie nakłada na przedsiębiorcę żadnych innych wymogów formalnych. Wszystkie dodatkowo złożone dokumenty należy traktować jako dokumenty pomocnicze, o charakterze fakultatywnym. Świadczy o tym użycie przez ustawę w treści przepisu sformułowania „w szczególności”. Oznacza to, że przedsiębiorca składając wniosek o uzgodnienie może dołączyć także inne dokumenty, które uproszczą lub przyspieszą procedurę uzgodnienia (nie jest to jednak obowiązek). Zgodnie z ustawą, obligatoryjnymi elementami wniosku są: 1) proponowany rozkład jazdy oraz 2) schemat połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami komunikacyjnymi. Tylko brak tych elementów przesądzać może o niekompletności wniosku.

Na podstawie powyższego można wskazać, że kwestionowany przepis uchwały pomija obowiązkowy element dokumentacji dołączanej do wniosku o uzgodnienie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych (schemat połączeń komunikacyjnych) i wprowadza obligatoryjność innego elementu (kserokopii zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym). Tym samym, na podstawie uchwały można dojść do błędnego przekonania, że do wniosku o uzgodnienie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych nie trzeba dołączać schematu połączeń komunikacyjnych, a niezbędne jest załączenie kserokopii zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym.

Oznacza to, że w akcie prawa miejscowego powtórzono, i to z modyfikacją, regulację ustawową. Modyfikowanie regulacji ustawowych (a nawet ich powtarzanie i uzupełnienie) przez przepisy uchwały jest zaś wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji i powtarzania w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecnictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacja przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998).

2. W § 2 ust. 1 pkt 3 załącznika nr 2 do uchwały wskazano: „zabrania się, bez zgody Miasta, umieszczania na przystankach komunikacyjnych reklam, ogłoszeń, plakatów i innych informacji, które nie dotyczą rozkładu jazdy”.

Przepis ten nie stanowi wykonania kompetencji prawodawczej, ponieważ nie odnosi się w żaden sposób do warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, lecz określa zachowania zakazane, które mają charakter powszechny i dotyczą ochrony porządku na przystankach. Tymczasem zachowania opisywane w uchwale stanowią wykroczenie opisane w art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń, który stanowi: „Kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny”. Oznacza to, że w akcie prawa miejscowego powtórzono, i to z modyfikacją, regulację ustawową, co – jak już wyżej wskazano – stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności przepisu modyfikującego.

3. W § 2 ust. 1 pkt 4 załącznika nr 2 do uchwały ustalono natomiast, że: „wykonanie, umieszczenie i utrzymanie tabliczek rozkładu jazdy należy do przewoźnika”.

Tym samym w uchwale przesądzono o tym, kto ponosił będzie koszty związane z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy na przystankach komunikacyjnych. Niewątpliwie bowiem wykonanie, umieszczenie i utrzymanie tabliczek rozkładu jazdy będzie wiązało się z ponoszeniem odpowiednich kosztów. Ustalono (w sposób dorozumiany), że koszty te ponosić będzie korzystający z przystanku operator lub przewoźnik.

Regulacja ta wykracza poza upoważnienie ustawowe przyznane w art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Nie dotyczy ona bowiem warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, lecz zasad umieszczania informacji z rozkładem jazdy.

Ponadto należy zauważyć, że na podstawie § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. z 2012 r., poz. 451): „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”. Skoro zaś – zgodnie z art. 353¹ Kodeksu cywilnego – strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego, to także w odniesieniu do umowy dotyczącej ponoszenia kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy na przystanku komunikacyjnym strony umowy posiadają swobodę w kształtowaniu łączącego je stosunku zobowiązaniowego. Treść kwestionowanego przepisu, zawierająca elementy umowy cywilnoprawnej – jako, że stanowi element aktu powszechnie obowiązującego – nie pozostawia zaś stronom tej umowy żadnej swobody.

Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego. O tym, do kogo będzie należało wykonanie, umieszczenie i utrzymanie tabliczek rozkładu jazdy i (co z tym związane) kto ponosił będzie w tym zakresie odpowiednie koszty, postanowić można w stosownej umowie, a nie w przepisach przedmiotowej uchwały.

Wobec powyższego stwierdzić trzeba, że § 2 ust. 1 pkt 4 załącznika nr 2 do uchwały podjęty został z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz art. 353¹ Kodeksu cywilnego w związku z § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie rozkładów jazdy, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.

4. Ustawa – w art. 32 ust. 6 – określa także, że „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”.

Obowiązek informowania gminy o wprowadzanych zmianach ma zatem charakter ustawowy i to ustawa określa jego zakres. Tym samym niedopuszczalne jest wprowadzenie do uchwały przepisu zawartego w § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika nr 2: „przewoźnik korzystający z przystanku zobowiązuje się do powiadamiania Miasta Szklarska Poręba o zmianie rozkładu jazdy lub o zmianie ilości przystanków, z których korzysta”.

W oparciu o analogiczne argumenty, jak te, które dotyczyły wniosku o uzgodnienie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych (tj. § 1 ust. 1 pkt 3 załącznika nr 2 do uchwały), można stwierdzić, że rada nie miała kompetencji do wkroczenia w materię regulowaną ustawą, a przepis stanowi modyfikację regulacji ustawowej, co powoduje jego nieważność.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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:
T. Smolarz