



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 14 sierpnia 2015 r.

Poz. 3458

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.87.6.2015.JW1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 13 sierpnia 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

§ 2 ust. 3 i 4 oraz § 5 załącznika nr 2 do uchwały nr X/71/15 Rady Gminy Mysłakowice z dnia 30 lipca 2015 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie gminy Mysłakowice oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków.

Uzasadnienie

Rada Gminy Mysłakowice, powołując się na art. 7 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz 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 30 lipca 2015 r. uchwałę w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie gminy Mysłakowice oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków – dalej także jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 6 sierpnia 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że:

– § 2 ust. 3 jej załącznika nr 2 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym w związku z § 11 ust. 1 i 3 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. 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 w sprawie rozkładów jazdy,

– § 5 jej załącznika nr 2 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, art. 22 ust. 6, art. 46 ust. 1 i art. 49 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.) oraz § 22 ust. 1, 5 i 6, § 28, § 32 ust. 1, § 35 ust. 1, § 72 ust. 3, § 86, § 87 ust. 2 rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1393 ze zm.).

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 Gminy Mysłakowice posiadała więc kompetencję do podjęcia kwestionowanej uchwały.

1. W § 2 ust. 3 załącznika nr 2 do uchwały postanowiła jednak, że „sposób zamieszczenia rozkładu jazdy należy uzgodnić z Gminą Mysłakowice”. Postanowienie to nie dotyczy warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, lecz zasad umieszczania informacji z rozkładem jazdy, a zatem wykracza poza upoważnienie ustawowe przyznane w art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Zamieszczenie rozkładu jazdy może nastąpić na wiele sposobów i trudno przyjąć by, zgodnie z wykładnią językową przepisu, w każdy z nich ingerować mogła gmina (np. w wywieszenie rozkładu w siedzibie przedsiębiorcy, czy zamieszczenie rozkładu w gazecie lokalnej), niemniej wykładnia systemowa uchwały prowadzi do wniosku, że organ stanowiący wprowadził w ten sposób konieczność uzgadniania tego, w jaki sposób umieścić tablicę z rozkładem jazdy.

Tymczasem § 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rozkładów jazdy zobowiązuje przewoźnika wykonującego regularny przewóz osób do podania rozkładu jazdy do publicznej wiadomości w szczególności poprzez: 1) zamieszczenie na swojej stronie internetowej, o ile taką posiada, 2) przekazanie rozkładu jazdy organizatorowi publicznego transportu zbiorowego, na którego obszarze przewoźnik wykonuje przewozy, celem podania do publicznej wiadomości informacji niezbędnych do administrowania systemem informacji dla pasażera, 3) przekazanie rozkładu jazdy oraz informacji dotyczącej rozkładu jazdy właścicielowi albo zarządzającemu przystankiem komunikacyjnym lub dworcem, celem zamieszczenia informacji dotyczącej rozkładu jazdy na danym obiekcie - w transporcie drogowym oraz innym szynowym, 4) zamieszczenie informacji dotyczącej rozkładu jazdy na wszystkich przystankach komunikacyjnych lub dworcach wymienionych w rozkładzie jazdy - w transporcie linowym, linowo-terenowym oraz w żegludze śródlądowej. Wskazuje się również - w § 11 ust. 3 tego rozporządzenia - na sposób wykonania obowiązku podawania rozkładu jazdy do publicznej wiadomości w transporcie drogowym. Wskazuje się, że: 1) zamieszczeniu na stronie internetowej następuje poprzez zamieszczenie przez przewoźnika zatwierdzonego rozkładu jazdy, 2) przekazanie rozkładu jazdy organizatorowi publicznego transportu zbiorowego celem podania do publicznej wiadomości informacji niezbędnych do administrowania systemem informacji dla pasażera, a także rozkładu jazdy oraz informacji dotyczącej rozkładu jazdy właścicielowi albo zarządzającemu przystankiem komunikacyjnym lub dworcem, celem zamieszczenia informacji dotyczącej rozkładu jazdy na danym obiekcie, następuje poprzez przekazanie kopii zatwierdzonego rozkładu jazdy w postaci pliku w formacie PDF oraz w wersji elektronicznej umożliwiającej edycję tekstu.

Organ stanowiący gmin nie może zatem zobowiązać do dokonywania uzgodnień, co do sposobu zamieszczenia rozkładu jazdy na przystanku. Rozporządzenie w sprawie rozkładów jazdy wskazuje wyraźnie, że to właściciel albo zarządzający przystankiem komunikacyjnym zamieszcza informację dotyczącą rozkładu jazdy na danym obiekcie, zaś przewoźnik zobowiązany jest jedynie do przekazania kopii zatwierdzonego rozkładu jazdy w postaci pliku w formacie PDF oraz w wersji elektronicznej umożliwiającej edycję tekstu.

Co więcej, w akcie prawa miejscowego, jakim jest uchwała w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie gminy oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, normy muszą być formułowane w sposób jednoznaczny, dookreślony i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Prawodawca miejscowy nie może zatem wprowadzać do takiej uchwały postanowień, które przyznają określonym podmiotom uprawnienie do uzgodnienia jakiegoś sposobu postępowania. Takie postanowienia sprawiają, że to nie uchwała, lecz podmiot uzgadniający zaczyna wyznaczać treść norm obowiązującego prawa. Za niedopuszczalne należy więc uznać przyznanie gminie uprawnienia do uzgodnienia i nałożenie korespondującego z nimi ograniczenia (w postaci zobowiązania do uzyskania zgody) dla przedsiębiorcy.

2. W § 2 ust. 4 załącznika nr 2 do uchwały ustalono natomiast, że: „Utrzymanie tablicy z rozkładem jazdy w należytych stanie technicznym należy do przedsiębiorcy”.

Tym samym w uchwale przesądzono o tym, kto ponosił będzie koszty związane z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy na przystankach komunikacyjnych. Niewątpliwie bowiem utrzymanie tablic rozkładu jazdy będzie wiązało się z ponoszeniem odpowiednich kosztów. Ustalono (w

sposób dorozumiany), że koszty te ponosić będzie przedsiębiorca, czyli 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 w sprawie rozkładów jazdy: „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 utrzymanie tablic 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. 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.

3. Regulacją § 5 załącznika nr 2 do uchwały, stanowiącą, że: „Wykonanie manewru zawracania i parkowanie może odbywać się jedynie w miejscach do tego wyznaczonych”, wkroczone w materię regulującą zasady ruchu drogowego.

To w art. 22 ust. 6 Prawa o ruchu drogowym zabrania się zawracania: 1) w tunelu, na moście, wiadukcie lub drodze jednokierunkowej, 2) na autostradzie, 3) na drodze ekspresowej, z wyjątkiem skrzyżowania lub miejsca do tego przeznaczonego, 4) w warunkach, w których mogłoby to zagrozić bezpieczeństwu ruchu na drodze lub ruch ten utrudnić. Zakaz zawracania obowiązuje ponadto – zgodnie z rozporządzeniem w sprawie znaków i sygnałów drogowych (dalej także jako: rozporządzenie) – od znaku B-23 "zakaz zawracania" do najbliższego skrzyżowania łącznie z nim, pod warunkiem, że nie został wcześniej odwołany znakami B-24 "koniec zakazu zawracania" lub B-42 "koniec zakazów" (§ 22 ust. 5 i 6 oraz § 32 ust. 1 rozporządzenia). Nie można również zawracać na skrzyżowaniu, jeżeli przed nim ustawiony jest znak B-21 "zakaz skręcania w lewo" (§ 22 ust. 1 rozporządzenia) lub ruch kierowany jest za pomocą sygnalizatora kierunkowego S-3 (§ 72 ust. 3 i § 87 ust. 2 rozporządzenia), a także w przypadku wyznaczenia osi jezdni linią ciągłą (§ 86 rozporządzenia). Zakaz zawracania obowiązuje także, gdy obowiązek zmiany kierunku jazdy wynika ze znaków drogowych. Znaki C-1 "nakaz jazdy w prawo przed znakiem", C-2 "nakaz jazdy w prawo za znakiem", C-3 "nakaz jazdy w lewo przed znakiem", C-4 "nakaz jazdy w lewo za znakiem", C-6 "nakaz jazdy prosto lub w prawo", C-7 "nakaz jazdy prosto lub w lewo", C-8 "nakaz jazdy w prawo lub w lewo", C-9 "nakaz jazdy z prawej strony znaku", C-10 "nakaz jazdy z lewej strony znaku", C-11 "nakaz jazdy z prawej lub lewej strony znaku", zobowiązują kierującego do ruchu w kierunku zgodnym ze strzałkami, a tym samym uniemożliwiają wykonanie manewru zawracania (§ 35 ust. 1 rozporządzenia).

Prawo o ruchu drogowym oraz rozporządzenie w sprawie znaków i sygnałów drogowych nie wprowadzają zatem ogólnego zakazu zawracania, od którego odstępstwo następowałoby poprzez wyznaczenie miejsca, w którym jest ono możliwe. Zawracanie jest prawnie dopuszczalne zawsze wtedy, gdy zakaz nie wynika z jednej z powyżej wskazanych przyczyn.

Podobnie w odniesieniu do parkowania, które należy utożsamiać z postojem pojazdu, czyli unieruchomieniem pojazdu niewynikającym z warunków lub przepisów ruchu drogowego, trwającym dłużej

niż 1 minutę (art. 2 pkt. 30 Prawa o ruchu drogowym), ustawodawca nie kreuje ogólnego zakazu uchylanego wyznaczeniem miejsc do tego służących.

Prawo o ruchu drogowym określa, jedynie, że zatrzymanie i postój pojazdu są dozwolone tylko w miejscu i w warunkach, w których jest on z dostatecznej odległości widoczny dla innych kierujących i nie powoduje zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub jego utrudnienia (art. 46 ust. 1) oraz wskazuje enumeratywnie sytuacje, w których zatrzymanie i postój pojazdu są zabronione (art. 49), zaś rozporządzenie w sprawie znaków i sygnałów drogowych wskazuje sposób oznaczenia miejsc znakami B-35 "zakaz postoju" i B-36 "zakaz zatrzymywania się" (§ 28 rozporządzenia). Jeżeli zatem parkowanie nie będzie naruszało zasad określonych w ustawie lub rozporządzeniu, to jest ono dopuszczalne bez względu na wyznaczenie (bądź nie) miejsc, które miałyby parkowaniu służyć.

Rada gminy nie ma uprawnienia do tego, aby wprowadzać odmienne zasady ruchu drogowego w ramach wprowadzonych przez siebie warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych. Stanowi to przekroczenie upoważnienia ustawowego i naruszenie wskazanych przepisów ustawy i rozporządzenia.

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