



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 października 2015 r.

Poz. 4318

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.122.9.2015.JW1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 22 października 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515)

stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 4 i 5 załącznika nr 2 do uchwały nr XIII.85.2015 Rady Gminy Stara Kamienica z dnia 30 września 2015 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych oraz warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Stara Kamienica.

Uzasadnienie

Rada Gminy Stara Kamienica, powołując się na 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 2015 r., poz. 1440), podjęła na sesji w dniu 30 września 2015 r. uchwałę w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych oraz warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Stara Kamienica.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 9 października 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że:

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

– § 3 ust. 5 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.).

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 Stara Kamienica posiadała więc kompetencję do podjęcia kwestionowanej uchwały.

1. W § 3 ust. 4 załącznika nr 2 do uchwały ustalono natomiast, że: „Umieszczenie tablicy z rozkładem jazdy oraz jej utrzymanie w należyтым stanie technicznym należy do przedsiębiorcy (operatora, przewoźnika)”.

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 żegludzie 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.

Rozporządzenie w sprawie rozkładów jazdy wskazuje zatem 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.

Ponadto, poprzez nałożenie obowiązku utrzymania tablic w należyтым stanie technicznym, przesądzono w uchwale 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 § 3 ust. 4 załącznika nr 2 do uchwały podjęty został z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, § 11 ust. 1 i 3 rozporządzenia

w sprawie rozkładów jazdy oraz art. 3531 Kodeksu cywilnego w związku z § 17 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rozkładów jazdy, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.

2. W § 3 ust. 5 załącznika nr 2 do uchwały wskazano: „Zabrania się umieszczania na przystankach plakatów, reklam i innych informacji niż te, które 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. 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 orzecznictwie 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).

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