



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 stycznia 2023 r.

Poz. 456

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.67.1.2023.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 18 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

ust. 5 lit. g) i ust. 6 zdanie pierwsze załącznika nr 2 do uchwały Rady Miasta Lubań nr LXVIII/402/2022 z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Miejska Lubań oraz warunków i zasad korzystania z nich.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 grudnia 2022 r. Rada Miasta Lubań podjęła m.in. uchwałę nr LXVIII/402/2022 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Miejska Lubań oraz warunków i zasad korzystania z nich, zwaną dalej także „uchwałą”.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 stycznia 2023 r.

W toku badania legalności uchwały stwierdzono podjęcie:

- **ust. 5 lit. g) załącznika nr 2 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1343 ze zm.) oraz § 11 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. z 2018 r. poz. 202), zwanego także rozporządzeniem;**

- **ust. 6 zdanie pierwsze załącznika nr 2 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie rozkładów jazdy.**

Uchwała Rady Miasta Lubań nr LXVIII/402/2022 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Miejska Lubań oraz warunków i zasad korzystania z nich podjęta została, jako realizacja upoważnienia z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym: „Określenie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania, o których mowa w ust. 1 pkt 6, następuje w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego.”, jednakże w ocenie organu nadzoru regulacje ust. 5 lit. g) oraz ust. 6 zdanie pierwsze załącznika nr 2 do uchwały wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego.

W ust. 5 lit. g) załącznika nr 2 do uchwały Rada postanowiła, że: „ewentualne wywieszenie informacji dla pasażerów musi być uzgodnione z Gminą Miejska Lubań.”.

Zapis ust. 5 lit. g) załącznika nr 2 do uchwały wykracza poza upoważnienie ustawowe, nie dotyczy bowiem warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych lecz zasad umieszczania informacji na przystankach komunikacyjnych.

Organ stanowiący gminy nie może zatem zobowiązać do dokonywania uzgodnień, co do zamieszczenia informacji dla pasażerów, a ustanowienie takiej regulacji istotnie narusza przepisy § 11 ust. 1 i 3 rozporządzenia. Rozporządzenie w sprawie rozkładów jazdy określa bowiem, 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.

Brak jest zatem podstaw prawnych do regulacji obowiązków przewoźnika odnośnie zasad umieszczania informacji i uzgadniania ich treści z Gminą Miejską Lubań.

Ponadto należy wskazać, że zachowanie opisywane w uchwale stanowi wykroczenie opisane w art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń: „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).

Wobec powyższego stwierdzić trzeba, że ust. 5 lit. g) załącznika nr 2 do uchwały podjęty został z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz § 11 ust. 1 i 3 rozporządzenia w sprawie rozkładów jazdy.

W ust. 6 zdanie pierwsze załącznika nr 2 do przedmiotowej uchwały Rada uchwaliła: „Przewoźnik zobowiązany jest do umieszczenia i utrzymania rozkładów jazdy na przystankach komunikacyjnych”. Tym samym Rada Miasta Lubań przesądziła faktycznie o tym, kto ponosił będzie koszty związane z zamieszczaniem i utrzymywaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy na przystankach. Niewątpliwie bowiem umieszczenie informacji oraz utrzymywanie rozkładów jazdy na przystankach będzie wiązało się z ponoszeniem odpowiednich kosztów. Kwestionowanym zapisem uchwały zdecydowano więc (w sposób dorozumiany), że stosowne koszty ponosić będzie korzystający z przystanku przewoźnik.

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) zamieszczenie 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 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”.

W tym miejscu należy również wskazać na art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360), zgodnie z którym 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. W tym świetle niedopuszczalnym jest, aby strona przyszłej umowy tu: przewoźnik nie miał wpływu na jej treść, z uwagi na to, że jej postanowienia reguluje podjęta uchwała rady 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 ocenie organu nadzoru postanowienie ust. 6 zdanie pierwsze załącznika nr 2 do uchwały wykracza poza zakres upoważnienia przyznanego Radzie na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy. Przytoczony przepis uchwały nie dotyczy bowiem warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych lecz zasad umieszczania informacji z rozkładem jazdy na przystankach komunikacyjnych.

Tym samym należy stwierdzić, że zapis ust. 6 zdanie pierwsze załącznika nr 2 do uchwały podjęty został z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej i art. 353¹ Kodeksu cywilnego, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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:
Jarosław Obremski