



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 11 października 2023 r.

Poz. 5214

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.200.2023.PB **WOJEWODY PODLASKIEGO**

z dnia 10 października 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 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIV/309/23 Rady Gminy Narew z dnia 14 września 2023 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Narew, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Narew oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków w części dotyczącej pkt 2-9 oraz pkt 14-15 Załącznika Nr 2.

UZASADNIENIE

W dniu 14 września 2023 r. Rada Gminy Narew podjęła uchwałę Nr LIV/309/23 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Narew, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Narew oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 18 września 2023 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Przeprowadzona analiza wykazała, iż część postanowień przedmiotowej uchwały podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 28 września 2023 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Podstawę prawną dla przedmiotowej uchwały stanowi art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1343 z późn. zm.) zwanej dalej „ustawą”. Zgodnie z powyższym, 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. Oznacza to, że granice upoważnienia ustawowego ograniczają organ stanowiący gminy do określenia przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów.

Regulamin korzystania z przystanków uchwalany na podstawie ww. ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, stanowi 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. Umocowanie do stanowienia regulacji 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.

W pkt 2 Załącznika Nr 2 do analizowanej uchwały rada ustaliła, że „Warunkiem niezbędnym do korzystania z przystanków komunikacyjnych jest posiadanie zgody Gminy Narew”.

W pierwszej kolejności wyjaśnić należy, że zarówno operator, jak i przewoźnik są podmiotami uprawnionymi do świadczenia usług w zakresie przewozu osób, po spełnieniu wymagań określonych w przepisach ustaw wymienionych w art. 6 ust. 1 ustawy.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy operator publicznego transportu zbiorowego wykonuje przewozy o charakterze użyteczności publicznej na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie, natomiast przewoźnik wykonuje przewozy niebędące przewozami o charakterze użyteczności publicznej na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu (art. 4 ust. 1 pkt 11 ustawy). Ustawodawca wyraźnie rozróżnia pojęcie zgłoszenia oraz zawarcia umowy w zależności czy dotyczy to przewoźnika czy operatora, natomiast nie przewiduje w tym zakresie uzyskania zgody.

Tym samym również regulacja pkt 3 analizowanego załącznika, który reguluje tryb uzyskania zgody, stanowi naruszenie prawa z przyczyn wyżej wskazanych.

Należy zaznaczyć, że regulowanie określonych kwestii inaczej, niż to uczynił ustawodawca stanowi naruszenie prawa, gdyż działanie to jest sprzeczne z obowiązującą zasadą tworzenia aktów prawa miejscowego, na podstawie i w granicach prawa.

Kolejno, w pkt 4 Załącznika Nr 2 do uchwały, rada zobowiązała korzystających z przystanku do każdorazowego powiadamiania Gminy Narew o zamiarze zmiany rozkładu jazdy w szczególności w przypadkach dotyczących zmiany godzin i dni kursowania oraz zmiany ilości przystanków w ramach posiadanego uzgodnienia. Dodatkowo wprowadzenie powyższych zmian do rozkładu jazdy uzależnione jest od uzyskania na nie zgody Gminy Narew. Ponadto, w pkt 5 wskazano przesłanki odmowy uzyskania zgody lub uzgodnienia.

Zdaniem organu nadzoru regulacje te wykraczają poza delegację określoną w art. 15 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym w zakresie przyznanej radzie kompetencji mieści się jedynie ustalenie warunków i zasad korzystania z przystanków. Zaakcentować dodatkowo należy, że obowiązek zgłaszania właściwemu organizatorowi zmian dotyczących rozkładu jazdy spoczywa na przewoźniku i operatorze na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 8).

Analizując dalsze postanowienia Załącznika Nr 2, należy zwrócić uwagę na wadliwość pkt 6-8, które nakładają obowiązek podania do publicznej wiadomości rozkładu jazdy poprzez zawieszenie stosownej informacji na przystankach komunikacyjnych zgodnie z ustawą Prawo przewozowe; uzgadniania z Wójtem Gminy Narew sposobu zamieszczenia rozkładu jazdy na przystanku oraz utrzymania tablicy z rozkładem jazdy w należyтым stanie technicznym przez przedsiębiorcę (operatora, przewoźnika).

W ocenie organu nadzoru, niniejsze postanowienia wykraczają poza upoważnienie określone w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. 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 (art. 2 ust. 2 ustawy Prawo przewozowe). Wskazując na powyższe, organ nadzoru podkreśla, że rada gminy nie jest upoważniona do stanowienia w tym zakresie. Jednocześnie należy wskazać, iż zgodnie art. 34 ust. 2 ustawy Prawo przewozowe, minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw żeglugi śródlądowej został upoważniony do określenia, w drodze rozporządzenia, m.in. sposobu i terminów ogłaszania oraz aktualizacji rozkładów jazdy oraz warunków ponoszenia kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy oraz podawaniem rozkładów jazdy do publicznej wiadomości, mając na uwadze zróżnicowanie wysokości kosztów przewoźników w zależności od ich udziału w przewozach, a także zróżnicowanie rodzajów środków transportowych wykorzystywanych w publicznym transporcie zbiorowym. W myśl § 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.

W tym miejscu należy również wskazać na art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 z późn. zm.), 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.

Za przekroczenie upoważnienia ustawowego należy też uznać pkt 9 Załącznika Nr 2 do uchwały, w którym to zabroniono umieszczania na przystankach komunikacyjnych innych informacji niż te, które dotyczą rozkładu jazdy oraz reklam w rozumieniu art. 4 pkt 23 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Powyższe zostało uregulowane w art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119), który sankcjonuje zachowanie polegające na umieszczaniu w miejscu publicznym, do tego nieprzeznaczonym, ogłoszeń, plakatów, afiszy, apeli, ulotek, napisów lub rysunków albo wystawiania ich na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem. Zatem ustalenie przedmiotowych zakazów w sytuacji, gdy brak jest podstaw prawnych do ich ustalania przez organ stanowiący gminy, a sprawy te uregulowane już zostały w ustawie, stanowi bez wątpienia istotne naruszenie prawa.

W pkt 14 Załącznika Nr 2 do analizowanej uchwały, rada postanowiła, że: „w przypadku nie stosowania się przedsiębiorców do warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, może nastąpić cofnięcie zgody na ich korzystanie”. Wskazać należy, że przypadki cofnięcia potwierdzenia zgłoszenia przewozu, jak również przesłanki wygaśnięcia potwierdzenia zgłoszenia przewozu ustawodawca wskazał w art. 35 ust. 4 i 7 ustawy. Zdaniem organu nadzoru kwestie cofnięcia zgody na korzystanie z przystanków komunikacyjnych nie mieszczą w zasadach i warunkach korzystania z przystanków.

W ocenie organu nadzoru, w ramach upoważnienia ustawowego, nie mieszczą się także postanowienia zawarte w pkt 15 Załącznika. Rada wskazała tu na zwolnienie od odpowiedzialności wskazując, że „Gmina Narew nie ponosi odpowiedzialności za ograniczenia, utrudnienia lub brak możliwości korzystania z przystanków w wypadkach losowych lub od niej niezależnych oraz podczas zamknięcia odcinków dróg w szczególności z powodu budowy, przebudowy, remontu dróg lub innej infrastruktury (mosty, przepusty itp.)”. Przyjęte przez radę wyłączenie Gminy Narew z jakiegokolwiek odpowiedzialności, w ocenie organu nadzoru, podjęte zostało bez podstawy prawnej.

Zdaniem organu nadzoru, przyjęte przez radę unormowanie nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego z art. 15 ust. 2 ustawy. Regulacja ta nawiązuje bowiem do problematyki odpowiedzialności cywilnej, w tym odpowiedzialności odszkodowawczej, określonej w Kodeksie cywilnym. Kwestie odpowiedzialności odszkodowawczej w każdym przypadku wyrządzenia szkody są natomiast ostatecznie oceniane przez sądy powszechne w ramach kompetencji tych sądów, zarówno z punktu widzenia podmiotowego (kto ponosi odpowiedzialność), jak i w aspekcie przedmiotowym (na jakich zasadach i w jakiej wysokości).

Oceniając powyższe uznać należy, iż postanowienia zawarte w pkt 2-9 oraz pkt 14 i 15 Załącznika Nr 2 do uchwały nr LIV/309/23 Rady Gminy Narew z dnia 14 września 2023 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Narew, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Narew oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. Wyeliminowanie ich z obrotu prawnego jest zatem w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń