



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 2 listopada 2022 r.

Poz. 4635

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.383.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 26 października 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 z późn. zm), stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Iława Nr XLVI/418/22 z dnia 30 września 2022 r. w sprawie dokonania zmiany treści uchwały Nr VI/51/19 Rady Gminy Iława z dnia 29 marca 2019 roku w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem jest Gmina Iława, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz określenia warunków i zasad korzystania z tych przystanków, w części obejmującej:

- § 1 ust. 3 i ust. 4 Załącznika nr 2 do uchwały
- § 2 ust. 4 pkt 1) i pkt 3) Załącznika nr 2 do uchwały
- § 2 ust. 5 Załącznika nr 2 do uchwały

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 6 października br., Rada Gminy Iława, powołując jako podstawę art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2022 r., poz. 1343), określiła, w formie Załącznika Nr 2 do uchwały, warunki i zasady korzystania z tych przystanków, postanawiając w tym zakresie, m.in. iż:

- warunkiem korzystania z przystanków jest posiadanie ważnej zgody na korzystanie z przystanków, uzyskanej od Gminy Iława (§ 1 ust. 2 Załącznika Nr 2 do uchwały), przy czym - zgoda o której mowa w ust. 2 wydawana jest na wniosek operatora lub przewoźnika, składany do zarządzającego przystankami wraz z załącznikami określającymi dane niezbędne do określenia ilości i lokalizacji przystanków (§ 1 ust. 3 Załącznika Nr 2 do uchwały);
- do wniosku składanego w tym przedmiocie, należy dołączyć mapę z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami, proponowany rozkład jazdy obowiązujący na danej linii komunikacyjnej, wykaz obsługiwanych przystanków (§ 1 ust. 4 Załącznika Nr 2 do uchwały);
- przewoźnicy korzystający z przystanków zobowiązani są do umieszczania informacji dotyczącej rozkładu jazdy na wszystkich przystankach wymienionych w rozkładzie jazdy (§ 2 ust. 4 pkt 1) Załącznika Nr 2 do uchwały) oraz bieżącego powiadamiania zarządzającego przystankami o zmianie rozkładu jazdy i ilości przystanków, z których korzysta (§ 2 ust. 4 pkt 3) Załącznika Nr 2 do uchwały);
- zabrania się umieszczania na przystankach reklam lub innych informacji niż te, które dotyczą rozkładu jazdy (§ 2 ust. 5 Załącznika Nr 2 do uchwały).

W ocenie organu nadzoru, powołane przepisy, w zakwestionowanym na wstępie zakresie, wykraczają poza delegację ustawową, czym w sposób istotny naruszają prawo.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie drogowym, organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na:

- 1) badaniu i analizie potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej;
- 2) podejmowaniu działań zmierzających do realizacji istniejącego planu transportowego albo do aktualizacji tego planu;
- 3) zapewnieniu odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie:
 - a) standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych oraz dworców,
 - b) korzystania z przystanków komunikacyjnych oraz dworców,
 - c) funkcjonowania zintegrowanych węzłów przesiadkowych,
 - d) funkcjonowania zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego,
 - e) systemu informacji dla pasażera;
- 4) określaniu sposobu oznakowania środków transportu wykorzystywanych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej;
- 5) ustalaniu stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem albo zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, zlokalizowanych na liniach komunikacyjnych na obszarze właściwości organizatora;
- 6) 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;
- 7) określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla wszystkich operatorów i przewoźników oraz informowaniu o stawce opłat za korzystanie z tych obiektów;
- 8) przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowania prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- 9) zawieraniu umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- 10) ustalaniu opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 915), za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- 11) ustalaniu sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- 12) wykonywaniu zadań, o których mowa w art. 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

Kompetencja uchwałodawcza rady gminy, wynikająca z treści art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, ograniczona została do określenia przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania, o których mowa w ust. 1 pkt 6) art. 15 ust. 1 ustawy.

Regulamin korzystania z przystanków, uchwalany na gruncie ustawy szczegółowej - 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.

Zgodnie z ugruntowaną judykaturą, umocowanie do stanowienia 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. Nie oznacza to jednak dowolności, albowiem rada ma obowiązek ściśle trzymać się ram wyznaczonych zarówno przez ustawę, jak i naturę materii, którą w ramach danego upoważnienia ustawowego reguluje.

Orzecznictwo administracyjne, wskazuje także, że przez warunki i zasady korzystania z przystanków, należy rozumieć faktyczne określenie sposobu korzystania z miejsca przeznaczonego do wsiadania lub wysiadania pasażerów na danej linii komunikacyjnej, w którym umieszcza się informacje dotyczące w szczególności godzin odjazdów środków transportu, oznaczone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2021 r., poz. 450 z późn.zm.). Adresatem normy dotyczącej zasad korzystania jest przewoźnik, który na tej podstawie będzie świadomy, w jaki sposób jest zobowiązany świadczyć usługi korzystając z przystanków, które są własnością (lub w posiadaniu) gminy. W związku z tym, nie jest uzasadnione umieszczanie w uchwale dotyczącej warunków i zasad korzystania z przystanków zapisów, które nie dotyczą faktycznego korzystania z przystanku.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, przewóz osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego niebędący przewozem o charakterze użyteczności publicznej może być wykonywany przez przedsiębiorcę po dokonaniu zgłoszenia o zamiarze wykonywania takiego przewozu do organizatora właściwego ze względu na obszar lub zasięg przewozów i wydaniu przez tego organizatora potwierdzenia zgłoszenia przewozu. Przepis art. 32 ust. 1 ustawy stanowi, że przed dokonaniem zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 ust. 1, przedsiębiorca powinien uzgodnić zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych położonych w granicach administracyjnych miast i dworców z właścicielem tych obiektów lub ich zarządzającym. Przepis ustawy stosuje się odpowiednio do uzgodnienia zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych przez operatora (vide: art. 25 ust. 5 ustawy).

Zgodnie z treścią art. 32 ust. 3 ustawy, właściciel przystanku komunikacyjnego położonego w granicach administracyjnych miast lub dworca albo zarządzający tymi obiektami, uzgadnia zasady korzystania z tych obiektów w przypadku, gdy proponowany rozkład jazdy zawiera przystanki komunikacyjne lub dworce o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 7, wskazane w uchwale, o której mowa w art. 15 ust. 2, oraz nie ograniczy przepustowości przystanków komunikacyjnych lub dworców i nie spowoduje zagrożenia dla organizacji lub bezpieczeństwa ruchu.

Należy wskazać, że publiczny transport zbiorowy, zgodnie z przepisami ustawy, odbywać się może na podstawie umowy, o której mowa w art. 22 i nast. ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, albo też - na podstawie zgłoszenia regulowanego w przepisach art. 30 i nast. ww. ustawy.

Skoro zatem ustawodawca szczegółowo określił przebieg procedury, prowadzącej do zawarcia umowy lub uwzględnienia zgłoszenia przewoźnika, w tym zwłaszcza warunki, jakie należy spełnić lub dokumenty, jakie należy przedłożyć wraz z wnioskiem w trakcie ubiegania się o możliwość korzystania z przystanku komunikacyjnego, rada gminy nie może stanowić w zakresie wniosku oraz dokumentów, które należy do niego załączyć. Tym samym, postanowienia § 1 ust. 3 i ust. 4 Załącznika Nr 2 do uchwały, należało wyeliminować z obrotu prawnego.

Uchwała rady gminy, stanowiąca akt prawa miejscowego, nie może także regulować kwestii, które uregulowane zostały w aktach prawnych wyższego rzędu, ani zagadnień, które winny znaleźć się w umowie zawieranej w sprawie wykonywania transportu zbiorowego lub ustalanych w ramach uzgodnień warunków przewozu - na podstawie art. 32 ust. 3 ustawy. Przepisy takie, ustanawiane przez radę gminy, podejmowane są bez podstawy prawnej, z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

Mając na uwadze powyższe, zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą przepisów § 2 ust. 4 pkt 1) i pkt 3) Załącznika Nr 2 do uchwały, które dodatkowo stanowią powtórzenia i modyfikacje przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz przepisów rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. z 2018 r., poz. 202).

Wskazać należy, że kwestie obowiązków, odnoszących się do rozkładów jazdy, uregulowane zostały przepisami rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. z 2018 r. poz. 202), wydanym na podstawie art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 8).

Zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia, przewoźnik wykonujący regularny przewóz osób podaje rozkład jazdy do publicznej wiadomości, w szczególności poprzez 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. Zgodnie natomiast z § 11 ust. 3 pkt 2 lit. b tego rozporządzenia, w transporcie drogowym podawanie rozkładu jazdy do publicznej wiadomości polegające na przekazaniu 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. Przywołane przepisy jasno stanowią, że ustawodawca obowiązkiem ogłaszania rozkładów jazdy na przystankach i dworcach obarczył ich właścicieli i zarządców. Tym samym, zakwestionowane postanowienia zostały podjęte z naruszeniem prawa.

Ostatecznie też, z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, uchwalony został przepis § 2 ust. 5 Załącznika Nr 2 do uchwały, który dodatkowo, dotyczy materii regulowanej ustawą.

Zakaz umieszczania na przystankach, innych informacji lub reklam niż te, które dotyczą rozkładu jazdy, wynika z treści art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń, który sankcjonuje zachowanie polegające na umieszczeniu w miejscu publicznym, do tego nieprzeznaczonym, ogłoszeń, plakatów, afiszy, apeli, ulotek, napisów lub rysunków. Zatem ustalenie przedmiotowych zakazów w sytuacji, gdy brak jest podstaw prawnych do ich ustalania, a sprawy te uregulowane już zostały w ustawie, stanowi istotne naruszenie prawa.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować kwestii, które ujęte są w materii ustawowej lub w rozporządzeniach wykonawczych do ustaw. Powtarzanie regulacji aktów prawnych wyższego rzędu bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące. Może to prowadzić do odmiennej, czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki