



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia wtorek, 7 stycznia 2025 r.

Poz. 85

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.5.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 3 stycznia 2025 r.

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r., poz. 107), stwierdzam nieważność **uchwały Nr XII/76/2024 Rady Powiatu Bartoszyckiego z dnia 29 listopada 2024 r.** w sprawie: określenia przystanków komunikacyjnych których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Bartoszycki oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, w części dotyczącej załącznika Nr 1 do uchwały, w zakresie:

- pkt 2 dotyczącym sformułowania: „...po uzyskaniu jednego z niżej wymienionych dokumentów:...”,
- pkt 2 ppkt 1) i ppkt 2),
- pkt 5, 6, 7, 8.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Bartoszyckiego, działając na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym w związku z art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 2778) podjęła uchwałę w sprawie: określenia przystanków komunikacyjnych których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Bartoszycki oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, stanowiących załączniki Nr 1 i 2 do uchwały.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 9 grudnia 2024 r.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała w zakresie wskazanym w sentencji przedmiotowego rozstrzygnięcia nadzorczego, podjęta została z rażącym naruszeniem prawa.

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 oraz z 2023 r. poz. 1720), 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 powiatu, 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 ww. 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 powiatowych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej, o którym stanowi także przepis art. 40 ust. 2 pkt 4) ustawy o samorządzie powiatowym. Zgodnie z ugruntowaną judykaturą, umocowanie do stanowienia w przedmiocie określenia „zasad i trybu korzystania” z powiatowych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej, oznacza kompetencję organu stanowiącego powiatu do formułowania w stosunku do tych obszarów (urzędzeń), 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 2023 r., poz. 1047 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) powiatu. 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.

Uchwała rady powiatu, 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. 22 ust. 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Przepisy takie, ustanawiane przez radę powiatu, podejmowane są bez podstawy prawnej, z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

W pkt 2 załącznika Nr 1 do uchwały, Rada Powiatu Bartoszyckiego postanowiła, iż z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Bartoszycki, udostępnianych dla operatorów publicznego transportu zbiorowego i przewoźników drogowych, może korzystać także przewoźnik drogowy, w rozumieniu art. 4 pkt 15 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2022 r., poz. 2201 z późn. zm.), po uzyskaniu jednego z niżej wymienionych dokumentów: 1) zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym; 2) zezwolenia na wykonywanie regularnego

specjalnego przewozu osób w krajowym transporcie drogowym, o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym.

W powołanym przepisie załącznika Nr 1 do uchwały, w zakresie w którym Rada Powiatu uzależnia korzystanie przez przewoźników z przystanków od uzyskania przez nich zezwolenia na wykonywanie regularnych oraz specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym, wykracza ona poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie drogowym. Powyższe nie jest przedmiotem niemniejszej uchwały. Kwestie zezwolenia regulują przepisy rangi ustawowej- czyli art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy o publicznym transporcie drogowym, który stanowi, iż publiczny transport zbiorowy może odbywać się na podstawie: zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym. W związku z powyższym Rada Powiatu regulując przedmiotową materię wkroczyła w materię uregulowaną w drodze ustawy.

W pkt 5, 6 i 7 załącznika Nr 1 do uchwały, Rada Powiatu w Bartoszycach uregulowała materię związaną z rozkładem jazdy umieszczanym na przystankach komunikacyjnych, wskazując:

- w pkt 5 załącznika Nr 1 do uchwały, iż rozkłady jazdy środków transportu poszczególnych przedsiębiorców (operatorów i przewoźników) są podawane do publicznej wiadomości na wszystkich wymienionych w rozkładzie jazdy przystankach komunikacyjnych. Każdy rozkład jazdy zawiera nazwę operatora lub przewoźnika i ewentualnie jego logo,
- w pkt 6 załącznika Nr 1 do uchwały, iż umieszczanie tablicy z rozkładem jazdy oraz jej utrzymanie w należyтым stanie technicznym należy do przedsiębiorcy (operatora, przewoźnika),
- w pkt 7 załącznika Nr 1 do uchwały, iż rozkład jazdy (wymiary tablicy, grafika, sposób montażu) podlega uzgodnieniu z Zarządem Dróg Powiatowych w Dąbrowie k/Bartoszyc.

W tym miejscu trzeba dodać, iż rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. z 2018 r. poz. 202), zawiera kompleksową regulację w tym zakresie, tzn. wskazuje treść rozkładu jazdy, tryb jego zatwierdzania, sposób oraz terminy ogłaszania oraz aktualizacji rozkładów jazdy, warunki ponoszenia kosztów związanych z zamieszczeniem informacji dotyczących rozkładów jazdy oraz podawaniem rozkładów jazdy do publicznej wiadomości. Kwestii tych nie mogą zatem regulować przepisy przedmiotowej uchwały. Z powołanego rozporządzenia wprost wynika, że do stron stosunku cywilnoprawnego będzie należało rozstrzygnięcie, który podmiot odpowiada za utrzymywanie w należyтым stanie technicznym informacji z rozkładem jazdy oraz ponosi w tym zakresie odpowiednie koszty. Dodać należy również, że w myśl art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 1262), 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. W konsekwencji również z tych względów - rada powiatu nie jest upoważniona do stanowienia w zakresie dotyczącym pkt 5 załącznika Nr 1 do uchwały.

Z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, uchwalony został przepis pkt 8 załącznika Nr 1 do uchwały, zgodnie z którym zabrania się umieszczania na przystankach bez zgody Zarządu Dróg Powiatowych w Dąbrowie k/Bartoszyc innych informacji oraz reklam. Powołany przepis pkt 8 załącznika Nr 1 do uchwały dotyczy materii regulowanej ustawą. Zakaz umieszczania na przystankach, innych informacji lub reklam niż te, które dotyczą rozkładu jazdy i tras komunikacyjnych, wynika z treści art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeksu wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119 ze zm.), 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.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski