



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 maja 2023 r.

Poz. 4946

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.184.2023.8

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 kwietnia 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 ze zm.)

orzekam

nieważność pkt 7 lit. d, e, g i pkt 8 załącznika nr 2 do uchwały nr LXXVIII/814/2023 Rady Miejskiej w Rogoźnie z 29 marca 2023 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Rogoźno, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Rogoźno, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 marca 2023 r. Rada Miejska w Rogoźnie podjęła uchwałę nr LXXVIII/814/2023 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Rogoźno, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Rogoźno, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, (zwaną dalej „uchwałą”).

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40) w związku z art. 15 ust. 1 pkt. 6 i ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1343 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie 3 kwietnia 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1343, ze zm.), dalej jako „ustawa”, 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. 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 ustawy).

Kompetencja uchwałodawcza rady wynikająca z art. 15 ust. 2 ustawy ograniczona została zatem do określenia przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego oraz do określenia warunków i zasad korzystania z nich. „Określenie warunków w tym konkretnym przypadku oznacza wskazanie czynników, od których uzależnione jest korzystanie z przystanków (np. wymóg posiadania stosownej umowy). Z kolei określenie zasad oznacza wprowadzenie pewnego sposobu postępowania przez określone podmioty w danych okolicznościach. (...) wprowadzenie zasad to nic innego jak określenie adresatów norm i reguł postępowania w przypadku

korzystania przez nich z udostępnionych przystanków” – wyrok WSA w Rzeszowie z 5 stycznia 2016 r., II SA/Rz 1434/15; CBOSA.

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że organ stanowiący gminy musi ściśle dostosować podejmowane regulacje do zakresu upoważnienia ustawowego. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Organ stanowiący gminy jest zobowiązany zarówno do pełnej realizacji upoważnienia zawartego w delegacji ustawowej, jak i do ścisłego przestrzegania zakresu delegacji ustawowej. Zarówno brak pełnej realizacji delegacji ustawowej, jak i jej przekroczenie w uchwale podjętej przez radę gminy stanowi istotne naruszenie prawa.

Odnosząc powyższe uregulowania do przedmiotowej uchwały, zauważyć należy, iż w pkt 7 lit. d załącznika nr 2 do uchwały nr LXXVIII/814/2023 Rady Miejskiej w Rogoźnie z 29 marca 2023 r. (dalej „załącznik nr 2 do uchwały”) rada przyjęła: „utrzymanie tablicy z rozkładem jazdy w należytym stanie technicznym należy do operatora i przewoźnika”. Tym samym rada przesądziła faktycznie o tym, kto ponosił będzie obowiązki oraz koszty związane z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy na przystankach. Niewątpliwie bowiem umieszczanie tablicy z rozkładem jazdy i następnie utrzymywanie jej w należytym stanie technicznym będzie wiązało się z ponoszeniem odpowiednich kosztów. Kwestionowanym zapisem zdecydowano więc, że stosowne obowiązki i związane z nimi koszty ponosić będzie korzystający z przystanku przewoźnik lub operator.

Tymczasem § 11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. z 2018 r. poz. 202), dalej jako „rozporządzenie”, 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.

Dodatkowo w § 11 ust. 3 rozporządzenia określono 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 reguluje zatem, że to właściciel albo zarządzający przystankiem komunikacyjnym zamieszcza informację dotyczącą rozkładu jazdy na danym obiekcie, a przewoźnik zobowiązany jest jedynie do przekazania kopii zatwierdzonego rozkładu jazdy w postaci pliku w formacie PDF oraz w wersji elektronicznej umożliwiającej edycję tekstu.

Ponadto zgodnie z § 17 ust. 1 rozporządzenia: „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, ze zm., zwanej dalej „k.c.”), 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. Intencją ustawodawcy było, aby warunki ponoszenia kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy na przystankach komunikacyjnych lub dworcach zostały określone między stronami w drodze umowy. Niedopuszczalne jest, wobec tego narzucenie tych zasad stronie umowy przez radę w drodze uchwały. Uchwała będąca aktem prawa miejscowego nie służy kształtowaniu postanowień umowy.

W świetle powyższego, w ocenie organu nadzoru, regulacja zawarta w pkt 7 lit. d załącznika nr 2 do uchwały wykracza poza zakres upoważnienia przyznanego radzie na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy, co skutkuje koniecznością jej wyeliminowania z obrotu prawnego.

Organ nadzoru zauważa, iż w pkt 7 lit. e załącznika nr 2 do uchwały rada postanowiła: „zabrania się umieszczania na przystankach komunikacyjnych innych informacji niż te, które dotyczą rozkładu jazdy oraz reklam”.

Powyższy zapis stanowi modyfikację przepisu rangi ustawowej. Zgodnie bowiem z art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2022 r. poz. 2151, ze zm.) "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". Organ nadzoru podkreśla, że powtarzanie i modyfikowanie w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych należy uznać za niedopuszczalne i naruszające prawo w sposób istotny.

Zgodnie z pkt 7 lit g załącznika nr 2 do uchwały rada przyjęła, iż „operator lub przewoźnik korzystający z przystanków komunikacyjnych ponosi bezpośrednią odpowiedzialność za szkody wyrządzone osobom trzecim powstałe w związku z korzystaniem z tych przystanków”.

W ocenie organu nadzoru, powyższe 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).

Z powyższych względów uzasadnione jest również stwierdzenie nieważności pkt 7 lit g załącznika nr 2 do uchwały.

W pkt 8 załącznika nr 2 do uchwały uregulowano, iż: „W przypadkach zamknięcia lub zmiany organizacji ruchu w ciągu drogi (np. remont, przebudowa, wykorzystanie drogi w sposób szczególny) korzystanie z przystanków komunikacyjnych może zostać ograniczone (czasowa likwidacja przystanku lub zmiana jego lokalizacji). Z tego tytułu operatorom lub przewoźnikom nie będą przysługiwać żadne roszczenia. W takim przypadku przewoźnik lub operator ma prawo do korzystania z przystanków zamiennych”.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja została przyjęta z przekroczeniem upoważnienia ustawowego z art. 15 ust. 2 ustawy, albowiem reguluje materię która, należy do sfery wykonawczej i nie mieści się w zakresie pojęcia "zasad i warunków korzystania z przystanków". Jak wyżej wskazano, ustawodawca, kształtując upoważnienie rady do podjęcia przedmiotowej uchwały wskazał, które kwestie pozostawił do uregulowania organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym, nie jest uzasadnione umieszczanie w uchwale dotyczącej warunków i zasad korzystania z przystanków postanowień, które nie dotyczą faktycznego korzystania z przystanków, takich jak materia uregulowana w kwestionowanym postanowieniu.

W świetle powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Michał Zieliński

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejskiej w Rogoźnie

Burmistrz Rogoźna