



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 marca 2023 r.

Poz. 3222

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.72.2023.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 23 marca 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)

orzekam

nieważność ust. 6 pkt 2 i ust. 7 załącznika nr 2 do uchwały nr LIII/405/23 Rady Gminy Kobyla Góra z dnia 20 lutego 2023 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem jest Gmina Kobyla Góra udostępnionych przewoźnikom i operatorom oraz zasad i warunków korzystania z tych przystanków - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 20 lutego 2023 r. Rada Gminy Kobyla Góra podjęła uchwałę nr LIII/405/23 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem jest Gmina Kobyla Góra udostępnionych przewoźnikom i operatorom oraz zasad i warunków korzystania z tych przystanków, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz 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 i poz. 2666)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 21 lutego 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.), zwanej dalej „ustawą”, 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/Rz1434/15; 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 związku 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.

Warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych udostępnianych operatorom i przewoźnikom w granicach Gminy Kobyła Góra, których właścicielem jest Gmina Kobyła Góra, określone zostały w załączniku nr 2 do uchwały. W przepisach tych rada postanowiła m.in., że: „Operatorzy i przewoźnicy korzystający z przystanków zobowiązani są do uzyskania od właściciela przystanków uzgodnień w zakresach: [...] 2) treści, wymiarów, wyglądu, sposobu i miejsca umieszczenia informacji z rozkładem jazdy” (ust. 6 pkt 2), jak również, że: „Informację dotyczącą rozkładu jazdy na każdym przystanku komunikacyjnym umieszcza operator lub przewoźnik” (ust. 7).

W ocenie organu nadzoru, zacytowane regulacje wykraczają poza delegację określoną w art. 15 ust. 2 ustawy. Postanowienia te nie dotyczą ani warunków, ani zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, lecz odnoszą się do kwestii związanych z rozkładami jazdy, które unormowane zostały w przepisach prawa powszechnie obowiązującego wyższego rzędu.

Treść rozkładów jazdy, tryb ich zatwierdzania, sposób i terminy ogłaszania oraz aktualizacji rozkładów jazdy, a także warunki ponoszenia kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy oraz podawaniem rozkładów jazdy do publicznej wiadomości określa rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. z 2018 r. poz. 202), zwane dalej „rozporządzeniem”.

W kontekście kwestionowanych przepisów załącznika nr 2 do uchwały, zasadnym jest zwrócić uwagę w szczególności na te przepisy rozporządzenia, które odnoszą się do obowiązków w zakresie podawania rozkładów jazdy do publicznej wiadomości.

Zgodnie z § 11 ust. 1 rozporządzenia przewoźnik wykonujący regularny przewóz osób podaje rozkład 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. Zgodnie z pkt 2 tego przepisu, 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 (pkt 2).

Z powołanych przepisów rozporządzenia wyraźnie wynika, że w transporcie drogowym 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 należy zauważyć, że również treść rozkładu jazdy, jak i tryb jego weryfikacji i zatwierdzania przez właściwy organ (organizatora publicznego transportu zbiorowego) stanowi przedmiot regulacji omawianego rozporządzenia (rozdział 2 i 3).

Unormowanie w rozporządzeniu powyższych kwestii związanych z rozkładami jazdy wyklucza, zdaniem organu nadzoru, kompetencję prawotwórczą rady gminy w tym zakresie. W szczególności prawodawca miejscowy nie został upoważniony, aby materię tę w jakikolwiek sposób modyfikować. Upoważnienia takiego nie zawiera wprost ani art. 15 ust. 2, ani też żaden inny przepis ustawy. Przerzucenie zatem na przewoźników i operatora obowiązku w zakresie zamieszczania informacji dotyczącej rozkładu jazdy na przystankach komunikacyjnych (ust. 7 załącznika nr 2 do uchwały), jak i zobowiązanie tych podmiotów do uzyskania od właściciela przystanków uzgodnienia w zakresie treści, wymiarów, wyglądu, sposobu i miejsca umieszczenia przedmiotowej informacji (ust. 6 pkt 2 załącznika nr 2 do uchwały), zostało dokonane przez radę z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 ust. 2 ustawy, co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym, skutkującym koniecznością stwierdzenia nieważności wadliwych regulacji.

Końcowo organ nadzoru chciałby się odnieść do zasad redagowania uchwał stanowiących akty prawa miejscowego. W świetle § 124 w związku z § 143 „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf. Z kolei paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Załącznik nr 2 do uchwały powyższych kryteriów nie spełnia. Wskazane uchybienie nie stanowi jednak istotnego naruszenia prawa i nie wpływa na ważność uchwały. Organ nadzoru zaznacza, że na potrzeby niniejszego rozstrzygnięcia przyjęto, że podstawową jednostką redakcyjną w załączniku nr 2 do uchwały jest ustęp (w przypadku ust. 6 – podzielony na punkty).

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 w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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 Gminy Kobyła Góra

Wójt Gminy Kobyła Góra