



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 9 stycznia 2023 r.

Poz. 185

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.321.2022.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 30 grudnia 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 ze zm.)

orzekam

nieważność pkt 4 lit. b, pkt 8 oraz pkt 9 załącznika nr 2 do uchwały nr LXIV.561.2022 Rady Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina i Miasto Nowe Skalmierzyce, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 listopada 2022 r. Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce podjęła uchwałę nr LXIV.561.2022 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina i Miasto Nowe Skalmierzyce, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów, zwaną dalej "uchwałą". Warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina i Miasto Nowe Skalmierzyce udostępnionych operatorom publicznego transportu zbiorowego oraz przewoźnikom uprawnionym do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób stanowią załącznik nr 2 do uchwały.

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) oraz art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1343)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 2 grudnia 2022 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), 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” - jak stwierdzono w uzasadnieniu wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 5 stycznia 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1434/15.

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.

W pkt 4 lit. b załącznika nr 2 do uchwały Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce przyjęła: "Na przystankach zabrania się: Umieszczenia bez zgody właściciela lub zarządzającego plakatów, ogłoszeń oraz prowadzenia innej działalności niż przewóz osób".

Tymczasem czyny związane z umieszczaniem plakatów i ogłoszeń, których dokonywania zabrania cytowany przepis, objęte są sankcją z art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2022 r. poz. 2151 ze zm.). Zatem ustanowienie powyższego zakazu w sytuacji, gdy brak jest podstaw prawnych do jego ustalenia, przy jednoczesnym uregulowaniu go w Kodeksie wykroczeń, stanowi istotne naruszenie prawa. W konsekwencji, konieczne jest stwierdzenie nieważności pkt 4 lit. b załącznika nr 2 do uchwały.

W pkt 8 załącznika nr 2 do uchwały Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce określiła, iż: "Udostępnienie przystanków komunikacyjnych następuje na pisemny wniosek, do którego należy dołączyć: a) Kserokopię dokumentów potwierdzających posiadanie uprawnień do prowadzenia działalności w zakresie przewozu osób; b) Wykaz obsługiwanych przystanków wraz z rozkładem jazdy".

Z powołanych wyżej regulacji pkt 8 załącznika nr 2 do uchwały wynika zatem, że rada wskazała dokumenty, jakie należy dołączyć do wniosku o wydanie uzgodnienia zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych. Tymczasem przedmiotowa materia nie mieści się w zakresie upoważnienia wynikającego z art. 15 ust. 2 ustawy, albowiem kwestię tę uregulował ustawodawca w art. 32 ustawy.

Przepis art. 32 ust. 1 ustawy stanowi, że przed dokonaniem zgłoszenia o zamiarze wykonywania przewozu osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego niebędącego przewozem o charakterze użyteczności publicznej, przedsiębiorca powinien uzgodnić zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych położonych w granicach administracyjnych miast i dworców z właścicielem tych obiektów lub ich zarządzającym. Przepisy art. 32 ustawy stosuje się odpowiednio do uzgodnienia zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych przez operatora (zob. art. 25 ust. 5 ustawy).

W art. 32 ust. 2 ustawy określone zostały dokumenty, jakie należy dołączyć do wniosku o uzgodnienie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych. W świetle wskazanego przepisu, do wniosku należy dołączyć w szczególności proponowany rozkład jazdy oraz schemat połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami komunikacyjnymi.

Warto jest też podkreślić, że ustawa nie nakłada na operatora/przewoźnika żadnych innych wymogów formalnych. Natomiast wszystkie dodatkowo złożone dokumenty należy traktować jako dokumenty pomocnicze, o charakterze fakultatywnym.

Mając powyższe na uwadze, organ nadzoru stwierdza, że rada, określając w pkt 8 załącznika nr 2 do uchwały dokumenty, jakie należy dołączyć do przedmiotowego wniosku, nie tylko wykroczyła poza ramy upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 15 ust. 2 ustawy, ale również dokonała modyfikacji art. 32 ust. 2 ustawy w zw. z § 3 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), co uzasadnia stwierdzenie nieważności kwestionowanej regulacji.

W pkt 9 załącznika nr 2 do uchwały uregulowano, iż: "Uzgodnienie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych może zostać cofnięte w przypadkach: a) Nieprzestrzegania przez przewoźnika rozkładu jazdy, co powoduje utrudnienia w korzystaniu z przystanków przez innych przewoźników; b) Likwidacji przystanku bez propozycji lokalizacji zamiennej jeśli będzie to uwarunkowane czynnikami zewnętrznymi niezależnymi od Zarządcy drogi; c) Zmiany lokalizacji przystanków ze względu na bezpieczeństwo ruchu; d) Ograniczenia korzystania, czasowej likwidacji lub zmiany lokalizacji przystanku wynikającej z zamknięcia lub zmiany stałej organizacji ruchu w ciągu drogi związanej z remontem, przebudową lub wykorzystaniem drogi w sposób szczególny; e) Wygaśnięcia lub cofnięcia uprawnień do prowadzenia działalności w zakresie przewozu osób lub zaprzestania działalności przewozowej; f) Stworzenia zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego przez m. in. blokowanie wjazdu do zatok przystankowych innym przewoźnikom; g) Niepowiadomienia Gminy Nowe Skalmierzyce o zmianie rozkładu jazdy lub zmianie przystanków, z których przewoźnik korzysta; h) Naruszenia postanowień niniejszych zasad i warunków".

W ocenie organu nadzoru również cytowany przepis załącznika nr 2 do uchwały nie mieści się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 15 ust. 2 ustawy, a jednocześnie w sposób sprzeczny z prawem wkracza w materię unormowaną ustawowo.

Po pierwsze, o przesłankach dopuszczalności uzgodnienia korzystania z przystanków komunikacyjnych położonych w granicach administracyjnych miast lub dworca przesądził sam ustawodawca w art. 32 ust. 3 ustawy. Rada gminy nie jest zatem upoważniona do uchwalania odmiennych przesłanek, które miałyby stanowić podstawy do cofnięcia uzgodnienia.

Po drugie, ustawodawca za nieprzestrzeganie przez przewoźnika jego obowiązków przewidział "sankcję" w postaci cofnięcia potwierdzenia zgłoszenia przewozu. Jak bowiem stanowi art. 35 ust. 4 ustawy: "Organizator, w drodze decyzji administracyjnej, cofa potwierdzenie zgłoszenia przewozu w przypadku: 1) rażącego naruszenia przez przewoźnika zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 46; 2) rażącego naruszenia warunków wykonywania przewozu określonych w potwierdzeniu zgłoszenia przewozu, w tym w rozkładzie jazdy; 3) rażącego naruszenia zasad korzystania z przystanków; 4) odstąpienia potwierdzenia osobie trzeciej, przy czym nie jest odstąpieniem potwierdzenia powierzenie wykonania przewozu innemu przewoźnikowi, o którym mowa w art. 5 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe; 5) niewykonywania przez przedsiębiorcę przewozu, na skutek okoliczności zależnych od niego, jeżeli: a) przewoźnik nie wykona obowiązku, o którym mowa w ust. 2, b) przewoźnik, mimo wykonania obowiązku, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, nie podjął wykonywania przewozu we wskazanym terminie".

Uznać zatem należy, że także zapisy pkt 9 załącznika nr 2 do uchwały, zostały wydane z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 3 ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia ich nieważności.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy 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:

1. Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce

2. Burmistrz Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce