



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 października 2018 r.

Poz. 8404

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.477.2018.7 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 25 października 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

orzekam

nieważność § 1, § 3 pkt 5, § 4, § 7 oraz § 11 Załącznika Nr 2 do uchwały Nr LV/348/18 Rady Gminy Kaźmierz z dnia 24 września 2018 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Kaźmierz, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Kaźmierz, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała LV/348/18 Rady Gminy Kaźmierz została podjęta na sesji w dniu 24 września 2018 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art.18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, poz. 1000, poz. 1349 i poz. 1432) oraz art. 15 ust. 2 w związku z art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2136, poz. 2371, z 2018 r. poz. 317, poz. 650 i poz. 907, zwanej dalej: „ustawą”).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 1 października 2018 r.

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

Na sesji w dniu 24 września 2018 r. Rada Gminy Kaźmierz podjęła uchwałę Nr LV/348/18 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Kaźmierz, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Kaźmierz, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków. W Załączniku Nr 2 do tej uchwały, zwanym dalej: „załącznikiem”, Rada określiła warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Kaźmierz.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy, 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).

W § 1 załącznika zapisano: „Udostępnianie operatorom i przewoźnikom przystanków komunikacyjnych następuje na pisemny wniosek, do którego należy dołączyć:

- 1) kserokopię dokumentów potwierdzających posiadanie uprawnień do prowadzenia działalności w zakresie przewozu osób,

- 2) proponowany rozkład jazdy uwzględniający przystanki, czas odjazdów oraz długość linii podaną w kilometrach i odległości między przystankami na terenie Gminy Kaźmierz,
- 3) mapę z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami na terenie Gminy Kaźmierz,
- 4) wykaz przystanków komunikacyjnych ze wskazaniem ich nazw i numeracji”.

W ocenie organu nadzoru delegacja ustawowa nie przyznaje radzie uprawnienia do regulowania elementów składowych wniosku o uzgodnienie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, tym bardziej, że zakres tej materii normuje art. 32 ust. 2 ustawy. Przepis ten określa istotne elementy jakie powinien zawierać wniosek o uzgodnienie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców. W świetle wskazanego przepisu ustawy, do wniosku należy dołączyć w szczególności proponowany rozkład jazdy oraz schemat połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami komunikacyjnymi. Ustawa nie nakłada na przedsiębiorcę żadnych innych wymogów formalnych. Wszystkie dodatkowo złożone dokumenty należy traktować jako dokumenty pomocnicze, o charakterze fakultatywnym. Świadczy o tym użycie przez ustawodawcę w treści ww. przepisu sformułowania „w szczególności”. Oznacza to, że przedsiębiorca składając wniosek o uzgodnienie może dołączyć także inne dokumenty, które uproszczą lub przyspieszą procedurę uzgodnienia, nie jest to jednak obowiązek. Odnosząc powyższe do treści § 1 załącznika należy stwierdzić, że rada pominęła obowiązkowy element dokumentacji dołączanej do wniosku, tj. schemat połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami komunikacyjnymi, wprowadzając w to miejsce obowiązek dołączenia kserokopii dokumentów potwierdzających posiadanie uprawnień do prowadzenia działalności w zakresie przewozu osób, mapę z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami na terenie Gminy Kaźmierz oraz wykaz przystanków komunikacyjnych ze wskazaniem ich nazw i numeracji. Powyższe prowadzi do wniosku, że rada nie tylko wykroczyła poza ramy upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 15 ust. 2 ustawy, ale również dokonała istotnej modyfikacji art. 32 ust. 2 tej ustawy.

W § 3 pkt 2 załącznika rada postanowiła, że „każdy rozkład jazdy zawiera nazwę operatora lub przewoźnika i ewentualnie jego logo”.

Regulacja ta wykracza poza upoważnienie ustawowe przyznane w art. 15 ust. 2 ustawy, ponieważ nie dotyczy warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych. Określenie warunków oznacza wskazanie czynników, od których uzależnione jest korzystanie z przystanków (np. wymóg posiadania stosownej umowy). Uregulowanie zasad oznacza natomiast określenie adresatów norm i reguł postępowania w przypadku korzystania przez nich z udostępnionych przystanków. Zarówno warunki, jak i zasady korzystania, o których mowa w normie kompetencyjnej (art. 15 ust. 2 ustawy) wyznaczają obszar, w ramach którego rada może je swobodnie kształtować. Nie oznacza to jednak dowolności, albowiem rada ma obowiązek ściśle trzymać się ram wyznaczonych przez ustawę. Ponadto materia, której dotyczy § 3 pkt 2 załącznika została już uregulowana w rozporządzeniu 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”). Z § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia wynika, że w rozkładzie jazdy określa się co najmniej imię i nazwisko lub nazwę przewoźnika oraz jego adres zamieszkania, o ile jest on tożsamy z miejscem wykonywania przez niego działalności gospodarczej, albo siedzibę i adres.

W § 3 pkt 5 załącznika zapisano: „tabliczki winny być wykonane staraniem oraz na koszt przewoźnika i zamontowane przez niego najpóźniej dzień przed rozpoczęciem przewozu”.

Powyższa regulacja również wykracza poza upoważnienie ustawowe przyznane radzie w art. 15 ust. 2 ustawy. Należy podkreślić, że 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. Stosownie do art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.), 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. Reguła ta obowiązuje również w przypadku zawierania umowy dotyczącej ponoszenia kosztów związanych z zamieszczaniem informacji o rozkładach jazdy na przystanku komunikacyjnym – strony umowy posiadają swobodę w kształtowaniu łączącego je stosunku zobowiązaniowego. Tymczasem treść kwestionowanego przepisu, zawiera elementy umowy

cywilnoprawnej, będąc równocześnie elementem aktu prawa powszechnie obowiązującego i w rezultacie nie pozostawia stronom tej umowy żadnej swobody. Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego. O tym, do kogo będzie należało wykonanie i umieszczenie tabliczek rozkładu jazdy i kto ponosił będzie w tym zakresie odpowiednie koszty, postanowić można w stosownej umowie, a nie w przepisach przedmiotowej uchwały.

Ponadto odnosząc się do zapisu § 3 pkt 5 załącznika, w zakresie nałożonego na przewoźnika obowiązku zamontowania tabliczki „najpóźniej dzień przed rozpoczęciem przewozu”, stwierdzić należy, że zostało to uregulowane w § 13 ust. 2 rozporządzenia, zgodnie z którym, w przewozach wykonywanych w ramach publicznego transportu zbiorowego w komunikacji miejskiej podanie rozkładu jazdy do publicznej wiadomości polegające na zamieszczeniu informacji dotyczącej rozkładu jazdy na przystanku komunikacyjnym następuje nie później niż w terminie 1 dnia przed dniem jego obowiązywania.

W § 4 załącznika rada postanowiła: „Zabrania się umieszczania na przystankach innych informacji niż te, które dotyczą rozkładu jazdy. Działalność polegająca na ekspozycji reklam, plakatów, ogłoszeń i innych nośników informacji może być prowadzona wyłącznie po uzgodnieniu z Gminą Kaźmierz”. Czyny, których dokonywania zabrania cytowany zapis są objęte sankcją z art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2018 r. poz. 618 ze zm.). Zatem ustalenie przedmiotowych zakazów wykracza poza zakres delegacji ustawowej wskazanej w podstawie prawnej uchwały, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 7 załącznika zapisano: „Operatorzy i przewoźnicy zobowiązani są do powiadamiania Gminy Kaźmierz o każdorazowej zmianie rozkładu jazdy”.

Regulacja ta stanowi modyfikację art. 32 ust. 6 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, po uzyskaniu potwierdzenia zgłoszenia przewozów, obejmującego przystanki położone poza granicami administracyjnymi miast, przewoźnik jest obowiązany niezwłocznie poinformować właściwe gminy, na obszarze których położone są przystanki, o uzyskaniu potwierdzenia zgłoszenia przewozu i przed rozpoczęciem przewozów doręczyć rozkład jazdy oraz schemat połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami komunikacyjnymi, a następnie informować o dokonywanych zmianach. Jednocześnie podkreślenia wymaga, iż § 7 załącznika narusza także art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 1983), zgodnie z którym przewoźnik wykonujący regularne przewozy osób w transporcie drogowym jest obowiązany zgłaszać na piśmie właściwemu organizatorowi zmiany dotyczące rozkładu jazdy, nie później niż w terminie 30 dni przed dniem aktualizacji rozkładów jazdy w określonych terminach.

W § 11 pkt 1 - 3 załącznika, rada określiła w jakich przypadkach Gmina Kaźmierz może odmówić zgody na udostępnienie przystanków komunikacyjnych. Postanowienia te, w ocenie organu nadzoru, również nie mieszczą się w ramach normy zawartej w przepisie art. 15 ust. 2 ustawy. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z 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: 1) zawiera przystanki komunikacyjne lub dworce: a) o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 7, b) wskazane w uchwale, o której mowa w art. 15 ust. 2; 2) nie ograniczy przepustowości przystanków komunikacyjnych lub dworców; 3) nie spowoduje zagrożenia dla organizacji lub bezpieczeństwa ruchu”. Z powyższego wynika, że ustawodawca sam określił przypadki, kiedy trzeba uzgodnić z przewoźnikiem zasady korzystania z przystanku komunikacyjnego położonego w granicach administracyjnych miast lub dworca. Mając powyższe na uwadze, należy też dojść do wniosku, iż niewypełnienie przesłanek ustawowych skutkuje brakiem uzgodnienia.

Końcowo organ nadzoru zwraca uwagę, że modyfikowanie regulacji ustawowych (a nawet ich powtarzanie i uzupełnianie) przez przepisy uchwały jest wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy też sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji i powtarzania w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacja przypisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa

(por. m.in. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/Wr 752/15; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Go 218/15; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 1235/14).

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

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

(-) Zbigniew Hoffmann