

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.133.2017.DC

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

Załącznika Nr 2 do uchwały Nr XXIX/148/17 Rady Gminy Narew z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych oraz warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Narew, uchwalonego pod nazwą „Warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Narew” oraz § 2 ww. uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 25 sierpnia 2017 r. Rada Gminy Narew podjęła uchwałę Nr XXIX/148/17 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych oraz warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Narew. Uchwała w dniu 30 sierpnia 2017 r. wpłynęła do organu nadzoru i z urzędu poddana została analizie co do zgodności jej zapisów z prawem.

W załączniku Nr 2 do ww. uchwały, organ nadzoru stwierdził liczne istotne naruszenia prawa, które skutkują koniecznością wyeliminowania ich z obrotu prawnego.

W § 1 ust. 2 kwestionowanego Załącznika stwierdza się, że „warunkiem korzystania z przystanków jest uzyskanie pisemnej zgody na korzystanie z przystanków na terenie Gminy Narew”. Należy zauważyć, iż zarówno operator, jak i przewoźnik są podmiotami uprawnionymi do świadczenia usług w zakresie przewozu osób, po spełnieniu wymagań określonych w przepisach ustaw wymienionych w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 1867). Zgodnie jednak z art. 4 ust. 1 pkt 8 wymienionej ustawy operator publicznego transportu zbiorowego wykonuje

przewozy o charakterze użyteczności publicznej na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie, natomiast przewoźnik wykonuje przewozy niebędące przewozami o charakterze użyteczności publicznej na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu (art. 4 ust. 1 pkt 11 ustawy).

Ustawodawca w Dziale II, rozdziale 3 oddziale 2 „Umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego” ustawy uregulował kwestie związane z zawieraniem przez operatora umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, natomiast w kolejnym oddziale 3 „Potwierdzenie zgłoszenia przewozu” unormowane zostały sprawy związane z dokonywaniem zgłoszenia przez przewoźnika zamiaru wykonywania przewozu osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego, a także wydawaniem oraz cofaniem takiego zgłoszenia.

Analizując dalsze zapisy Załącznika Nr 2 należy zwrócić uwagę na wadliwość § 2. W paragrafie tym Rada stwierdziła, że udostępnienie przewoźnikom przystanków komunikacyjnych następuje na pisemny wniosek, do którego należy dołączyć wskazane w pkt od 1 do 4 dokumenty.

Tymczasem art. 32 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym kompleksowo reguluje materię w zakresie uzgadniania zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców. Jeżeli chodzi o sam wniosek zasadnicze znaczenie ma ust. 2 wskazanego wyżej przepisu ustawy, który określa istotne elementy jakie powinien zawierać wniosek o uzgodnienie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców. 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 ustawę w treści przepisu sformułowania „w szczególności”. Oznacza to, że przedsiębiorca składając wniosek o uzgodnienie może dołączyć także inne dokumenty, które w jakikolwiek sposób przyspieszą procedurę uzgodnienia. Nie można tutaj mówić o obowiązku. Odnosząc powyższe do treści § 2 Załącznika nr 2 do uchwały należy dojść do wniosku, że Rada Gminy Narew znacznie rozszerzyła zakres obowiązkowej dokumentacji do wniosku. Tym samym Rada nie tylko wykroczyła poza ramy upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, ale również dokonała istotnej modyfikacji art. 32 ust. 2 tejże ustawy.

W § 3 ust. 4 Załącznika Nr 2, Rada Gminy uchwaliła, że „umieszczenie tablicy z rozkładem jazdy oraz jej utrzymanie w należyтым stanie technicznym należy do przedsiębiorcy (operatora, przewoźnika).” Tym samym Rada Gminy Narew przesądziła faktycznie o tym, kto ponosił będzie koszty związane z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy na przystankach. Niewątpliwie bowiem umieszczanie aktualnych informacji będzie wiązało się z ponoszeniem odpowiednich kosztów. Kwestionowanym zapisem uchwały zdecydowano więc (w sposób dorozumiany), że stosowne koszty ponosić będzie korzystający z przystanku przewoźnik. Tymczasem § 11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. poz. 451) 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.

Wskazuje się również - w § 11 ust. 3 ww. rozporządzenia - na sposób wykonania obowiązku podawania rozkładu jazdy do publicznej wiadomości w transporcie drogowym. Określa 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 w sprawie rozkładów jazdy jako akt wykonawczy do ustawy Prawo przewozowe stanowi jednoznacznie, że to właściciel albo zarządzający przystankiem komunikacyjnym zamieszcza informację dotyczącą rozkładu jazdy na danym obiekcie, zaś 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 podkreślić, że na podstawie § 17 ust. 1 cytowanego 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 2017 r. poz. 459), 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. W tym świetle niedopuszczalnym jest, aby strona przyszłej umowy tu: przewoźnik nie miał wpływu na jej treść, z uwagi na to, że jej postanowienia reguluje podjęta uchwała rady narzucająca jednostronne rozwiązanie dla strony umowy. Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego, który podejmowany jest w oparciu o normę ustawową.

W ocenie organu nadzoru postanowienie § 3 ust. 4 załącznika nr 2 do uchwały wykracza poza zakres upoważnienia przyznanego Radzie na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy. Przytoczony przepis uchwały nie dotyczy bowiem warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych lecz zasad umieszczania informacji z rozkładem jazdy na przystankach komunikacyjnych.

W § 3 ust. 5 Załącznika nr 2 do uchwały Rada postanowiła, iż „zabrania się umieszczania na przystankach plakatów, reklam i innych informacji niż te, które dotyczą rozkładu jazdy”. Czyny, których dokonywania zabrania cytowany zapis uchwały są objęte sankcją z art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2015 r. poz. 1094). W akcie prawa miejscowego powtórzono, w dodatku z modyfikacją, regulację ustawową. Modyfikowanie regulacji ustawowych (a nawet ich powtarzanie i uzupełnienie)

przez przepisy uchwały jest wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy 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 (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 NSA z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02, wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 1966/09).

Regulacje zawarte w § 3 ust. 6 pkt 2 załącznika również należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa polegające na powtórzeniu ustawy. Rada Gminy Narew zobowiązała przedsiębiorców korzystających z przystanku do powiadamiania zarządzającego przystankami o zmianie rozkładu jazdy i ilości przystanków z których korzysta. Zdaniem organu nadzoru takie uregulowanie wykracza poza delegację określoną w art. 15 ust. 2 ustawy. Co więcej, obowiązek zgłaszania właściwemu organizatorowi zmian dotyczących rozkładu jazdy spoczywa na przewoźniku i operatorze na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz.U. z 2015 r. poz. 915). W związku z tym, ponowna regulacja tej materii w uchwale stanowi niedopuszczalne powtarzanie normy znajdującej się w akcie prawnym wyższego rzędu.

W § 5 Załącznika Nr 2 do uchwały Rada Gminy określiła w jakich przypadkach zarządca może odmówić zgody na udostępnienie przystanków komunikacyjnych. W ocenie organu nadzoru postanowienia te również nie mieszczą się w ramach normy zawartej w przepisie art. 15 ust. 2 cytowanej ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Zgodnie z art. 32 ust. 3 ww. 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 zawiera przystanki komunikacyjne lub dworce o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 7 lub wskazane w uchwale, o której mowa w art. 15 ust. 2; nie ograniczy przepustowości przystanków komunikacyjnych lub dworców; nie spowoduje zagrożenia dla organizacji lub bezpieczeństwa ruchu.

A zatem ustawodawca sam określił przypadki, kiedy trzeba uzgodnić z przewoźnikiem zasady korzystania z przystanku komunikacyjnego położonego w granicach administracyjnych miast lub dworca. A contrario należy rozumieć, iż niewypełnienie przesłanek ustawowych skutkuje brakiem uzgodnienia.

Podsumowując powyższe uchybienia zawarte w § 1 ust. 1, § 2, § 3 ust 4 i 5, ust. 6 pkt 2 oraz § 5 Załącznika Nr 2 do uchwały Nr XXIX/148/17 Rady Gminy Narew z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych oraz warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Narew, uchwalonego pod nazwą „Warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Narew”, podjęte zostały z istotnymi naruszeniami przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy oraz art. 353¹ Kodeksu cywilnego.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności ww. Załącznika w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Gminy Narew

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Zofia Silwonik
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli