



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 14 listopada 2023 r.

Poz. 6142

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.187.2.2023.MC WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 13 listopada 2023 r.

Na podstawie 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526),

stwierdzam nieważność

pkt 4 lit. d, pkt 5, pkt 6, pkt 7 oraz pkt 8 lit. b załącznika nr 2 do uchwały nr LXVI/338/2023 Rady Powiatu w Środzie Śląskiej z dnia 26 października 2023 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Średzki, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków.

Uzasadnienie

Rada Powiatu w Środzie Śląskiej na sesji w dniu 26 października 2023 r. podjęła uchwałę nr LXVI/338/2023 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Średzki, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, zwaną dalej „uchwałą”. Załącznik nr 2 do uchwały określa zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych w ciągu dróg powiatowych, w Powiecie Średzkim.

Przedmiotowa uchwała została przekazana do Wojewody Dolnośląskiego platformą ePuap i wpłynęła do organu nadzoru w dniu 27 października 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że:

- pkt 4 lit. d, pkt 6, pkt 7 załącznika nr 2 do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1343 ze zm.), polegającym na przekroczeniu upoważnienia ustawowego;
- pkt 5 załącznika nr 2 do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz § 11 i § 17 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), zwanego także rozporządzeniem, polegającym na przekroczeniu upoważnienia ustawowego;
- pkt 8 lit. b załącznika nr 2 do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz § 11 rozporządzenia, polegającym na przekroczeniu upoważnienia ustawowego.

Uchwała Rady Powiatu w Środzie Śląskiej nr LXVI/338/2023 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Średzki, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków podjęta została, jako realizacja upoważnienia z art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym: „Określenie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania, o których mowa w ust. 1 pkt 6, następuje w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego.”,

jednakże w ocenie organu nadzoru regulacje pkt 4 lit. d, pkt 5, pkt 6, pkt 7 i pkt 8 lit b załącznika nr 2 do uchwały wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego.

1.

W pkt 4 lit. d załącznika nr 2 do uchwały Rada Powiatu w Środzie Śląskiej ustaliła, że na przystankach zabrania się prowadzenia innej działalności niż przewóz osób. W pkt 6 przedmiotowego załącznika wskazała, że udostępnienie przystanków komunikacyjnych następuje na pisemny wniosek operatora lub przewoźnika, do którego należy dołączyć: kserokopię dokumentów potwierdzających posiadanie aktualnych uprawnień do prowadzenia działalności w zakresie przewozu osób, przebieg linii komunikacyjnej, wykaz obsługiwanych przystanków wraz z rozkładem jazdy. Z kolei w pkt 7 załącznika wskazano, że wniosek, o którym mowa w pkt 6 składa się do Starostwa Powiatowego w Środzie Śląskiej.

Zauważyć należy, że regulamin korzystania z przystanków, uchwalany na gruncie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, stanowi w swej istocie akt określający zasady i tryb korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, o którym stanowi także przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym (albo gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w przypadku gmin). Zgodnie z ugruntowaną judykaturą, umocowanie do stanowienia w przedmiocie określenia „zasad i trybu korzystania” z gminnych/powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, oznacza kompetencję organu stanowiącego gminy/powiatu do formułowania w stosunku do tych obszarów (urządzeń), norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Zarówno warunki, jak i zasady korzystania, o których mowa w normie kompetencyjnej, wyznaczają pewien obszar, w ramach którego rada gminy czy powiatu może je swobodnie kształtować. Nie oznacza to jednak dowolności, albowiem rada ma obowiązek ściśle trzymać się ram wyznaczonych zarówno przez ustawę, jak i naturę materii, którą w ramach danego upoważnienia ustawowego reguluje.

Orzecznictwo administracyjne, wskazuje także, że przez warunki i zasady korzystania z przystanków, należy rozumieć faktyczne określenie sposobu korzystania z miejsca przeznaczonego do wsiadania lub wysiadania pasażerów na danej linii komunikacyjnej, w którym umieszcza się informacje dotyczące w szczególności godzin odjazdów środków transportu, oznaczone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1047 ze zm.). Adresatem normy dotyczącej zasad korzystania jest przewoźnik, który na tej podstawie będzie świadomy, w jaki sposób jest zobowiązany świadczyć usługi korzystając z przystanków, które są własnością (lub w posiadaniu) powiatu/gminy. W związku z tym, nie jest uzasadnione umieszczanie w uchwale dotyczącej warunków i zasad korzystania z przystanków zapisów, które nie dotyczą faktycznego korzystania z przystanku przez przewoźników. Zapis punktu 4 lit. d, punktu 6 i punktu 7 załącznika nr 2 do uchwały nie znajduje podstaw prawnych do wprowadzenia w przedmiotowej uchwale i w ocenie organu nadzoru został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Wprowadzenie zakazu prowadzenia na przystankach innej działalności niż przewóz osób oraz określenie w jakim trybie następuje udostępnienie przystanków komunikacyjnych (określenie dokumentów, które należy dołączyć do pisemnego wniosku, wskazanie Urzędu, do którego należy wnieść wniosek) – nie dotyczy bowiem faktycznego korzystania z przystanków przez przewoźników.

2.

W pkt 5 załącznika Nr 2 do uchwały Rada Powiatu w Środzie Śląskiej ustaliła, że „Umieszczanie informacji z rozkładem jazdy oraz jej utrzymanie w należyтым stanie estetycznym i technicznym należy do korzystającego z przystanku operatora lub przewoźnika”. Tym samym Rada przesądziła faktycznie o tym, kto ponosił będzie obowiązki oraz koszty związane z umieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy na przystankach oraz utrzymaniem jej w należyтым stanie estetycznym i technicznym. Niewątpliwie bowiem umieszczanie tablicy z rozkładem jazdy i następnie utrzymywanie jej w należyтым stanie technicznym i estetycznym będzie wiązało się z ponoszeniem odpowiednich kosztów. Kwestionowanym zapisem uchwały zdecydowano więc że stosowne obowiązki i związane z nimi koszty ponosić będzie korzystający z przystanku przewoźnik lub operator.

Tymczasem § 11 ust. 1 rozporządzenia 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 tego 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 w sprawie rozkładów jazdy reguluje zatem, że to niewątpliwie 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 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 2023 r. poz. 1610 ze zm.), 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.

Warto w tym miejscu przywołać stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach zajęte w wyroku z dnia 14 lutego 2023 r., (sygn. akt III SA/Gl 711/22) - „jak stanowi § 17 ust. 1 w/w rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej 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. Zatem to przy zawieraniu umowy strony tej umowy kształtują postanowienia dotyczące ponoszenia kosztów związanych z zamieszczaniem informacji o rozkładach jazdy na przystanku komunikacyjnym. Niezgodnym zatem z prawem jest zapis uchwały, którym Rada Gminy arbitralnie i wprost nakłada na przewoźnika obowiązek utrzymania rozkładu jazdy w należyтым stanie technicznym O tym na kim będzie ciążył obowiązek utrzymania w należyтым stanie technicznym tabliczek rozkładu jazdy decyduje umowa cywilnoprawna, a nie przepisy zakwestionowanej uchwały.”

W ocenie organu nadzoru postanowienie pkt 5 załącznika nr 2 wykracza również poza zakres upoważnienia przyznanego Radzie na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Przytoczony przepis uchwały nie dotyczy bowiem warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych lecz zasad umieszczania informacji z rozkładem jazdy na przystankach komunikacyjnych.

3.

Regulacją pkt 8 lit. b załącznika nr 2 do uchwały Rada zdecydowała, że operatorzy i przewoźnicy korzystający z przystanków zobowiązani są do uzyskania od zarządcy dróg - Zarządu Powiatu Średzkiego uzgodnienia w zakresie treści, wymiarów, wyglądu, sposobu i miejsca umieszczania informacji z rozkładem jazdy.

Zapis pkt 8 lit. b załącznika wykracza poza upoważnienie ustawowe, nie dotyczy bowiem warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych lecz umieszczania informacji na przystankach komunikacyjnych. Organ stanowiący gminy nie może zobowiązać do dokonywania uzgodnień, co do zamieszczenia informacji

dla pasażerów, a ustanowienie takiej regulacji istotnie narusza wyżej wskazane przepisy § 11 ust. 1 i 3 rozporządzenia. Rozporządzenie w sprawie rozkładów jazdy określa bowiem, 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.

Brak jest zatem podstaw prawnych do regulacji obowiązków przewoźnika odnośnie zasad umieszczania informacji z rozkładem jazdy i uzgadniania jej treści, wyglądu, wymiarów, sposobu i miejsca umieszczania z Zarządem Powiatu Średzkiego.

Przypomnieć należy, że zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Organ stanowiący jest zobowiązany zarówno do pełnej realizacji zawartego w delegacji ustawowej upoważnienia, jak i do ścisłego przestrzegania zakresu delegacji ustawowej

Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Końcowo, organ nadzoru chciałby się odnieść do zasad redagowania uchwał stanowiących akty prawa miejscowego. W świetle § 124 w zw. 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 powyższych kryteriów nie spełnia. Jednakże wskazane uchybienie nie stanowi istotnego naruszenia prawa. Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Dodatkowo w kontekście zasad prawidłowej legislacji należy również wskazać, że w § 5 uchwały postanowiono o utracie mocy zarówno poprzednio obowiązującej uchwały, ale także uchwały zmieniającej. Tymczasem przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielny – nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Niesamodzielny charakter przepisów nowelizujących oznacza również, że mają one charakter jednorazowy, a normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie. Oznacza to, że przepis sam w sobie przestaje być elementem systemu prawa. Jego treść ulega bowiem „przeniesieniu” do tekstu przepisu zmienianego. Skoro zaś przepisy zmieniające nie podlegają bezpośrednio stosowaniu, to nie mogą się do nich odnosić przepisy uchylające czy też o utracie ich mocy. Jednakże wskazane uchybienie również nie stanowi naruszenia prawa o charakterze istotnym.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Jarosław Obremski