



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

p. No. 72000000

Olsztyn, dnia 14 sierpnia 2019 r.

URZĄD GMINY DZIAŁDOWO

PN.4131.453 .2019

Data wpływu 2019 -08- 21

Rozstrzygnięcie nadzorcze

L.dz. 3957 Podpis *OW*

Na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 506), stwierdzam nieważność § 3 ust. 2, ust. 3, ust. 5, ust. 7, ust. 8 i ust. 9 uchwały nr XI/103/19 Rady Gminy Działdowo z dnia 18 lipca 2019 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Działdowo, warunków i zasad korzystania z tych przystanków.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 22 lipca br., Rada Gminy Działdowo, powołując jako podstawę art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2018 r., poz. 2016 z późn. zm.), określiła wykaz przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Działdowo oraz ustaliła warunki i zasady korzystania z tych przystanków, postanawiając w tym zakresie, iż :

- warunkiem korzystania z przystanków komunikacyjnych, jest uzyskanie przez operatorów i przewoźników zgody na korzystanie, wydawanej przez Wójta Gminy Działdowo (§ 3 ust. 2 uchwały), a zgoda taka wydawana jest na wniosek operatora lub przewoźnika składany w urzędzie, przy czym – do wniosku należy załączyć proponowany rozkład jazdy oraz mapę z oznaczoną linią komunikacyjną i przystankami (§ 3 ust. 3 uchwały)
- w przypadku prowadzenia jakichkolwiek prac na przystankach komunikacyjnych, zastrzega się możliwość zmiany lokalizacji tych obiektów oraz prawa do ich likwidacji bądź czasowego zawieszenia w funkcjonowaniu (§ 3 ust. 5 uchwały)
- umieszczenie tablicy z rozkładem jazdy oraz jej utrzymanie w należyтым stanie technicznym, należy do operatora lub przewoźnika (§ 3 ust. 7 zdanie pierwsze uchwały)
- rozkład jazdy uwzględnia wyłącznie przystanki komunikacyjne określone przez organizatora (§ 3 ust. 7 zdanie drugie uchwały)
- zabrania się umieszczania na przystankach komunikacyjnych innych informacji lub reklam niż te, które dotyczą rozkładu jazdy (§ 3 ust. 8 uchwały)
- przedsiębiorca korzystający z przystanku, zobowiązany jest do powiadomienia zarządzającego przystankami o zmianie rozkładu jazdy i liczbie przystanków z których korzysta (§ 3 ust. 9 uchwały).

W ocenie organu nadzoru, powołane przepisy, w zakwestionowanym na wstępie zakresie, wykraczają poza delegację ustawową, czym w sposób istotny naruszają prawo.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie drogowym, organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na:

- 1) badaniu i analizie potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej;
- 2) podejmowaniu działań zmierzających do realizacji istniejącego planu transportowego albo do aktualizacji tego planu;
- 3) zapewnieniu odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie:
 - a) standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych oraz dworców,
 - b) korzystania z przystanków komunikacyjnych oraz dworców,
 - c) funkcjonowania zintegrowanych węzłów przesiadkowych,
 - d) funkcjonowania zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego,
 - e) systemu informacji dla pasażera;
- 4) określaniu sposobu oznakowania środków transportu wykorzystywanych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej;
- 5) ustalaniu stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem albo zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, zlokalizowanych na liniach komunikacyjnych na obszarze właściwości organizatora;
- 6) 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;
- 7) określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla wszystkich operatorów i przewoźników oraz informowaniu o stawce opłat za korzystanie z tych obiektów;
- 8) przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowania prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- 9) zawieraniu umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- 10) ustalaniu opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 915), za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- 11) ustalaniu sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- 12) wykonywaniu zadań, o których mowa w art. 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

Kompetencja uchwałodawcza rady gminy, wynikająca z treści art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, ograniczona została do określenia przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania, o których mowa w ust. 1 pkt 6) art. 15 ust. 1 ustawy.

Regulamin korzystania z przystanków, uchwalany na gruncie ustawy szczegółowej – o publicznym transporcie zbiorowym, stanowi w swej istocie akt określający zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, o którym stanowi także przepis art. 40 ust. 2 pkt 4) ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z ugruntowaną judykaturą, umocowanie do stanowienia w przedmiocie określenia „zasad i trybu korzystania” z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, oznacza kompetencję organu stanowiącego gminy 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 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, a ponadto, w transporcie drogowym, oznaczone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2018 r., poz. 1990 z późn.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) 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.

Publiczny transport zbiorowy, zgodnie z przepisami ustawy, odbywać się może na podstawie umowy, o której mowa w art. 19 i nast. ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, albo też – na podstawie zgłoszenia regulowanego w przepisach art. 30 i nast. ww. ustawy.

W zakresie delegacji ustawowej rady gminy, nie mieści się uprawnienie do decydowania o szczegółowym przebiegu procedury, prowadzącej do zawarcia umowy lub uwzględnienia zgłoszenia przewoźnika, w tym zwłaszcza o warunkach, jakie należy spełnić lub dokumentach, jakie należy przedłożyć wraz z wnioskiem, w trakcie ubiegania się o możliwość korzystania z przystanku komunikacyjnego.

Powołana materia, należy do sfery wykonawczej i nie mieści się w zakresie pojęcia „zasad i warunków korzystania z przystanków”. Podnieść także należy, że ustawodawca w treści art. 30 i nast. ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, uregulował wymogi konieczne, poprzedzające rozpoczęcie realizacji przewozu i wprowadzenie w regulaminie uchwalanym przez radę gminy, jakichkolwiek postanowień, modyfikujące przepisy ustawowe, jest niedopuszczalne.

Z powołanych przyczyn, zakwestionować należało przepisy § 3 ust. 2 i ust. 3 uchwały.

Uchwała rady gminy, stanowiąca akt prawa miejscowego, nie może także regulować kwestii, które winny znaleźć się w umowie zawieranej w sprawie wykonywania transportu zbiorowego lub ustalanych w ramach uzgodnień warunków przewozu – na podstawie art. 32 ust. 3 ustawy. Przepisy takie, ustanawiane przez radę gminy, podejmowane są bez podstawy prawnej, z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

W ocenie organu nadzoru, charakter norm stanowiących materię umowną, ustalaną w ramach uzgodnień, mają zakwestionowane przepisy § 3 ust. 5, ust. 7 uchwały.

W szczególności podnieść należy, że nałożenie aktem prawa miejscowego, na przewoźnika lub operatora obowiązku utrzymania w należyłym stanie technicznym tablicy z rozkładem jazdy, w swej istocie rozstrzyga o podmiocie zobowiązanym do ponoszenia kosztów w tym zakresie. Tymczasem, zgodnie z § 17 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz.U z 2018 r., poz. 202), 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. O tym, do którego podmiotu stosunku cywilnoprawnego będzie należało umieszczanie i utrzymywanie w należyłym stanie technicznym informacji z rozkładem jazdy oraz ponoszenie w tym zakresie odpowiednich kosztów ustalić należy w stosownej umowie, a nie w przepisach przedmiotowej uchwały.

Niedopuszczalnym jest, aby strony przyszłej umowy tj. operator publicznego transportu zbiorowego lub przewoźnik nie mieli wpływu na jej treść, z uwagi na to, iż jej postanowienia reguluje podjęta uchwała rady gminy, 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.

Analogiczne uwagi odnieść należy do wszelkich uzgodnień, dokonywanych w trybie przepisów ustawy.

Ostatecznie też, z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, uchwalone zostały przepisy § 3 ust. 8 i ust. 9 uchwały, które dodatkowo, dotyczą materii regulowanej ustawą.

Zakaz umieszczania na przystankach, innych informacji lub reklam niż te, które dotyczą rozkładu jazdy, wynika z treści art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń, który sankcjonuje zachowanie polegające na umieszczaniu w miejscu publicznym, do tego nieprzeznaczonym, ogłoszeń, plakatów, afiszy, apeli, ulotek, napisów lub rysunków. Zatem ustalenie przedmiotowych zakazów w sytuacji, gdy brak jest podstaw prawnych do ich ustalenia, a sprawy te uregulowane już zostały w ustawie, stanowi istotne naruszenie prawa.

Obowiązki przewoźnika wynikające ze zmiany rozkładu jazdy czy przebiegu linii komunikacyjnej określone są mocą art. 32 ust. 6 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, stanowiącym, iż 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. W konsekwencji - rada gminy nie jest upoważniona do stanowienia w tym zakresie.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować kwestii, które ujęte są w materii ustawowej. Powtarzanie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące. Może to prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko – Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Otrzymują :

- Przewodniczący Rady Gminy Działdowo
- Wójt Gminy Działdowo

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojewski