



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.235.2021.7

Wszelkie uchwały
26.04.2021 r.
[signature]

BR. 07.11.8. 2021

Elektronicznie podpisany przez:
Michał Witold Zieliński
dnia 23 kwietnia 2021 r.

0.9493.2021
23.04.2021
EPVAP
[signature]

wypisano e-mail
26.04.2021 r.
[signature]

Poznań, dnia 23 kwietnia 2021 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

orzekam

nieważność § 3 ust. 2, § 4, § 5 ust. 6 oraz § 6 załącznika nr 2 do uchwały nr 341/XXXII/2021 Rady Gminy Czerwonak z dnia 18 marca 2021 r. w sprawie lokalizacji przystanków komunikacyjnych oraz warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem jest Gmina Czerwonak – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 18 marca 2021 r. Rada Gminy Czerwonak uchwałą nr 341/XXXII/2021 (zwaną dalej uchwałą) przyjęła „Warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych, będących własnością Gminy Czerwonak” stanowiące załącznik nr 2 do uchwały, zwane dalej „zasadami”.

Uchwałą podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378) w związku z art. 15 ust. 1 pkt. 6 oraz art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1944 i 2400)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 18 marca 2021 r.

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

Na mocy art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1944 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, powiat jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego. Publiczny transport zbiorowy może być wykonywany przez operatora publicznego transportu zbiorowego lub przewoźnika (zob. art. 6 ust. 1 ustawy).

Przez operatora publicznego transportu zbiorowego, zwanego dalej „operatorem”, należy rozumieć samorządowy zakład budżetowy, świadczący usługę w zakresie publicznego transportu zbiorowego w oparciu o akt wewnętrzny określający warunki wykonywania tejże usługi, oraz przedsiębiorcę uprawnionego do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie (art. 4 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 4 ustawy). W rozdziale 3, oddziale 2 ustawy zatytułowanym:

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

„Umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego”, tj. w art. 19 i następnych ustawy, uregulowane zostały kwestie związane z zawieraniem przez operatora umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Z kolei w świetle art. 4 ust. 1 pkt 11 ustawy przewoźnik to przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu. W rozdziale 3, oddziale 3 ustawy zatytułowanym: „Potwierdzenie zgłoszenia przewozu”, tj. w art. 30 i następnych ustawy, uregulowane zostały sprawy związane z dokonaniem zgłoszenia przez przewoźnika zamiaru wykonywania przewozu osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego niebędącego przewozem o charakterze użyteczności publicznej, w tym uzgodnienie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, a także sprawy związane z odmową dokonania potwierdzenia zgłoszenia, jego cofnięcia lub wygaszenia.

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).

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” – wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 5 stycznia 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1434/15.

W § 3 ust. 2 zasad, rada wskazała dokumenty, jakie należy dołączyć do wniosku składanego w celu podpisania porozumienia na korzystanie z przystanków.

Zdaniem organ nadzoru powyższa materia nie mieści się w zakresie upoważnienia wynikającego z art. 15 ust. 2 ustawy, albowiem tę kwestię uregulował ustawodawca w art. 32 ustawy.

Przepisy art. 32 ust. 1 ustawy stanowią, że przed dokonaniem zgłoszenia 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 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, uchwalając § 3 ust. 2 zasad, nie tylko wykroczyła poza ramy upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 15 ust. 2 ustawy, ale również dokonała modyfikacji art. 32 ust. 2 ustawy. i tym samym naruszyła prawo w stopniu istotnym.

W § 4 zasad zapisano: „Utrzymywanie tablicy z rozkładem jazdy w należyтым stanie technicznym należy do właściwego operatora, przewoźnika”.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja wykracza poza upoważnienie ustawowe przyznane radzie w art. 15 ust. 2 ustawy.

Należy podkreślić, że zgodnie z § 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) 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 2020 r. poz. 1740 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 „utrzymywanie tablicy z rozkładem jazdy w należyтым stanie technicznym” i kto ponosił będzie w tym zakresie odpowiednie koszty, postanowić można w stosownej umowie, a nie w przepisach przedmiotowej uchwały.

Stosownie do § 5 ust. 6 zasad: „Zabrania się, bez zgody Urzędu Gminy Czerwonak, ustawiania na przystankach dodatkowych słupków, jak również zabrania się umieszczania reklam i informacji bezpośrednio niezwiązanych z realizacją przewozu osób w ramach publicznego transportu zbiorowego”.

Czyny, których dokonywania zabrania cytowany przepis objęte są sankcją z art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 281). Zatem ustalenie przedmiotowych zakazów w sytuacji, gdy brak jest podstaw prawnych do ich ustalania, przy jednoczesnym uregulowaniu ich w ww. ustawie, stanowi istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z § 6 zasad: „Właściciel przystanku może cofnąć zgodę na korzystanie z przystanków komunikacyjnych w wypadku: 1. nieprzestrzegania przez operatora lub przewoźnika rozkładu jazdy, co w konsekwencji powoduje utrudnienia w korzystaniu z przystanków przez innych przewoźników lub operatorów, 2. wygaśnięcia lub cofnięcia uprawnień do prowadzenia działalności w zakresie przewozu osób, niepowiadomienia właściciela przystanku komunikacyjnego o zmianie rozkładu jazdy bądź wykazu pojazdów”.

W ocenie organu nadzoru również cytowany przepis zasad 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, jak już to wcześniej wyjaśniono, przesądził sam ustawodawca w art. 32 ust. 3 ustawy. Rada gminy nie jest zatem upoważniona do uchwalania odmiennych przesłanek, które miałyby stanowić podstawę odmowy czy też 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 przepis § 6 zasad został wydany z rażącym naruszeniem art. 15 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 3 i art. 35 ust. 4 ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jego nieważności.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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:

Rada Gminy Czerwonak

Wójt Gminy Czerwonak