



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 7 listopada 2018 r.

Poz. 4487

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.87.2018.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 2 listopada 2018 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 995 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

pkt 2, 4, 5, 9, 10 załącznika Nr 2 do uchwały Nr XXXI/260/18 Rady Powiatu w Bielsku Podlaskim z dnia 26 września 2018 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, dla których zarządcą jest Zarząd Powiatu Bielskiego oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków oraz stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników przystanków.

UZASADNIENIE

W dniu 26 września 2018 r. Rada Powiatu w Bielsku Podlaskim podjęła uchwałę Nr XXXI/260/18 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, dla których zarządcą jest Zarząd Powiatu Bielskiego oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków oraz stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 października 2018 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Przeprowadzona analiza wykazała, iż ww. akt podjęty został z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 30 października 2018 r. wszczęto postępowanie nadzorcze, celem stwierdzenia nieważności części jego zapisów.

W pkt 2 Załącznika Nr 2 do uchwały stwierdza się, że „warunkiem niezbędnym do korzystania z przystanków komunikacyjnych jest posiadanie zgody Powiatowego Zarządu Dróg w Bielsku Podlaskim”.

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 2018 r. poz. 2016). 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.

Regulacje zawarte w pkt 4 załącznika również należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa polegające na powtórzeniu zapisów ustawy. Rada Powiatu w Bielsku Podlaskim 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 2017 r. poz. 1983). W związku z tym, ponowna regulacja tej materii w uchwale stanowi niedopuszczalne powtarzanie normy znajdującej się w akcie prawnym wyższego rzędu.

W pkt 5 Załącznika Nr 2 do uchwały Rada Powiatu określiła w jakich przypadkach Zarząd Dróg 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.

Analizując dalsze zapisy Załącznika Nr 2 należy zwrócić uwagę na wadliwość pkt 9, który stanowi, iż „utrzymanie tablicy z rozkładem jazdy w należyтым stanie technicznym należy do przedsiębiorcy (operatora, przewoźnika).” W ocenie organu nadzoru, niniejsze postanowienie wykracza poza upoważnienie określone w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Jednocześnie należy wskazać, iż zgodnie art. 34 ust. 2 pkt ustawy - Prawo przewozowe minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw żeglugi śródlądowej został upoważniony do określenia, w drodze rozporządzenia, m.in. warunków ponoszenia kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy oraz podawaniem rozkładów jazdy do publicznej wiadomości, mając na uwadze zróżnicowanie wysokości kosztów przewoźników w zależności od ich udziału w przewozach, a także zróżnicowanie rodzajów środków transportowych wykorzystywanych w publicznym transporcie zbiorowym. W myśl § 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.

W tym miejscu należy również wskazać na art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025), 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 pkt 10 Załącznika nr 2 do uchwały Rada postanowiła, iż „zabrania się umieszczania na przystankach komunikacyjnych innych informacji niż te, które dotyczą rozkładu jazdy oraz reklam (...)”. 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 2018 r. poz. 618). 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).

Podsumowując powyższe uchybienia zawarte w pkt 2, 4, 5, 9, 10 załącznika Nr 2 do uchwały Nr XXXI/260/18 Rady Powiatu w Bielsku Podlaskim z dnia 26 września 2018 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, dla których zarządcą jest Zarząd Powiatu Bielskiego oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków oraz stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków, uchwalonego pod nazwą „Warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych dla operatorów i przewoźników wykonujących regularne przewozy osób w publicznym transporcie zbiorowym”, podjęte zostały z istotnymi naruszeniami przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie rozkładów jazdy oraz art. 353¹ Kodeksu cywilnego.

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

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Zofia Silwonik