



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 8 maja 2023 r.

Poz. 4771

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.170.2023.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 26 kwietnia 2023 r.

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

orzekam

nieważność § 3 pkt 2-3, § 4 i § 5 załącznika nr 2 do uchwały nr XLVI/353/23 Rady Powiatu Gostyńskiego z dnia 23 marca 2023 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych udostępnionych operatorom i przewoźnikom, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Gostyński oraz warunków i zasad korzystania z przystanków - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 23 marca 2023 r. Rada Powiatu Gostyńskiego podjęła uchwałę nr XLVI/353/23 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych udostępnionych operatorom i przewoźnikom, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Gostyński oraz warunków i zasad korzystania z przystanków, dalej jako „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 12 ust. 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1526) oraz art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U z dnia 2022 r. poz. 1343 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 28 marca 2023 r.

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

Zgodnie z treścią art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1343 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, 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 5 stycznia 2016 r., II SA/Rz1434/15; CBOSA).

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że organ stanowiący gminy musi ściśle dostosować podejmowane regulacje do zakresu upoważnienia ustawowego. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Organ stanowiący gminy jest zobowiązany zarówno do pełnej realizacji upoważnienia zawartego w delegacji ustawowej, jak i do ścisłego przestrzegania zakresu delegacji ustawowej. Zarówno brak pełnej realizacji delegacji ustawowej, jak i jej przekroczenie w uchwale podjętej przez radę gminy stanowi istotne naruszenie prawa.

Warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych udostępnianych operatorom i przewoźnikom w granicach Powiatu Gostyńskiego, których właścicielem jest Powiat Gostyński, określone zostały w załączniku nr 2 do uchwały. W przepisach tych rada postanowiła m.in., że: „Operatorzy i przewoźnicy, po dokonaniu uzgodnienia zasad korzystania z przystanków, zobowiązani są do umieszczenia rozkładu jazdy w obrębie przystanku w miejscu do tego przeznaczonym, tj.: słupek znaku D-15 lub wiata przystanku. Rozkład jazdy powinien zawierać nazwę operatora lub przewoźnika i ewentualnie jego logo” - (§ 3 pkt 2).

W ocenie organu nadzoru, zacytowane regulacje wykraczają poza delegację określoną w art. 15 ust. 2 ustawy. Postanowienia te nie dotyczą ani warunków, ani zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, lecz odnoszą się do kwestii związanych z rozkładami jazdy, które unormowane zostały w przepisach prawa powszechnie obowiązującego wyższego rzędu.

Treść rozkładów jazdy, tryb ich zatwierdzania, sposób i terminy ogłaszania oraz aktualizacji rozkładów jazdy, a także warunki ponoszenia kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy oraz podawaniem rozkładów jazdy do publicznej wiadomości określa rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. z 2018 r. poz. 202), zwane dalej „rozporządzeniem”.

W kontekście kwestionowanych przepisów załącznika nr 2 do uchwały, zasadnym jest zwrócić uwagę w szczególności na te przepisy rozporządzenia, które odnoszą się do obowiązków w zakresie podawania rozkładów jazdy do publicznej wiadomości.

Zgodnie z § 11 ust. 1 rozporządzenia przewoźnik wykonujący regularny przewóz osób podaje rozkład 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 rozporządzenia określono sposób wykonania obowiązku podawania rozkładu jazdy do publicznej wiadomości w transporcie drogowym. Zgodnie z pkt 2 tego przepisu, 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.

Z powołanych przepisów rozporządzenia wyraźnie wynika, że w transporcie drogowym to właściciel albo zarządzający przystankiem komunikacyjnym zamieszcza informację dotyczącą rozkładu jazdy na danym obiekcie, a 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 zauważyć, że również treść rozkładu jazdy, jak i tryb jego weryfikacji i zatwierdzania przez właściwy organ (organizatora publicznego transportu zbiorowego) stanowi przedmiot regulacji omawianego rozporządzenia (rozdział 2 i 3).

Unormowanie w rozporządzeniu powyższych kwestii związanych z rozkładami jazdy wyklucza, zdaniem organu nadzoru, kompetencję prawotwórczą rady powiatu w tym zakresie. W szczególności prawodawca miejscowy nie został upoważniony, aby materię tę w jakikolwiek sposób modyfikować. Upoważnienia takiego nie zawiera wprost ani art. 15 ust. 2, ani też żaden inny przepis ustawy. Przerzucenie zatem na przewoźników i operatora obowiązku w zakresie zamieszczania informacji dotyczącej rozkładu jazdy na przystankach komunikacyjnych (§ 3 pkt 2 załącznika nr 2 do uchwały), jak i zobowiązanie tych podmiotów do uzyskania od właściciela przystanków uzgodnienia w zakresie zasad korzystania z przystanków (§ 3 pkt 2 załącznika nr 2 do uchwały), zostało dokonane przez radę z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 ust. 2 ustawy, co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym, skutkującym koniecznością stwierdzenia nieważności wadliwych regulacji.

W § 3 pkt 3 załącznika nr 2 do uchwały rada postanowiła: „Zabrania się umieszczania na przystankach innych informacji niż te, wymienione w pkt 2”.

Powyższy zapis stanowi modyfikację przepisu rangi ustawowej. Zgodnie bowiem z art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2022 r. poz. 2151, ze zm.) „Kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny”. Organ nadzoru podkreśla, że powtarzanie i modyfikowanie w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych należy uznać za niedopuszczalne i naruszające prawo w sposób istotny.

W § 4 załącznika nr 2 do uchwały postanowiono, że „Lokalizacja przystanku może ulec zmianie ze względu na warunki bezpieczeństwa ruchu”, a w § 5 tego załącznika określono, że „W przypadkach koniecznych, wynikających z czasowego zamknięcia lub zmiany organizacji ruchu w ciągu drogi (np. remont, przebudowa drogi, wykorzystanie dróg w sposób szczególny), korzystanie z przystanków może zostać ograniczone (likwidacja przystanku lub zmiana jego lokalizacji). Z tego tytułu przedsiębiorcy nie mogą przysługiwać żadne roszczenia”.

W ocenie organu nadzoru kwestionowane przepisy regulują materię, która nie mieści się w pojęciu „warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych” i z tego powodu zostały wydane z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy. Należy stwierdzić, że cytowane powyżej § 4 i § 5 załącznika nr 2 do uchwały zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 15 ust. 2 ustawy.

W świetle powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym 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 Powiatu Gostyńskiego

Zarząd Powiatu Gostyńskiego