

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.59.2021.LK

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz.920),

stwierdzam nieważność

pkt 2-8 oraz pkt 13 załącznika Nr 2 do uchwały Nr XXIV/172/21 Rady Powiatu w Mońkach z dnia 19 kwietnia 2021 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie powiatu monieckiego, których właścicielem lub zarządzającym jest powiat moniecki oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków.

UZASADNIENIE

W dniu 19 kwietnia 2021 r. Rada Powiatu w Mońkach podjęła uchwałę Nr XXIV/172/21 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie powiatu monieckiego, których właścicielem lub zarządzającym jest powiat moniecki oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 26 kwietnia 2021 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności, która wykazała, iż część postanowień przedmiotowej uchwały podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym organ nadzoru w dniu 13 maja 2021 r. wszczął postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1944 z późn. zm.), 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.

Powyższe oznacza, że granice upoważnienia ustawowego ograniczają organ stanowiący gminy do określenia przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów.

W pkt 2 załącznika Nr 2 do ww. uchwały stwierdza się, że „warunkiem niezbędnym do korzystania z przystanków komunikacyjnych jest posiadanie zgody Zarządu Powiatu w Mońkach”.

Należy zauważyć, że 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 o publicznym transporcie zbiorowym.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym 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).

Podkreślenia również wymaga, że ustawodawca w Dziale II, Rozdziale 3, Oddziale 2 „*Umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego*” ustawy o publicznym transporcie zbiorowym uregulował już kwestie związane z zawieraniem przez operatora umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, natomiast dalej w 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 3 badanego załącznika Nr 2 również należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa polegające na modyfikacji art. 32 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, zgodnie z którym do wniosku o uzgodnienie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców, o których mowa w ust. 1, przedsiębiorca dołącza w szczególności proponowany rozkład jazdy oraz schemat połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami komunikacyjnymi.

W pkt 4 załącznika Nr 2 do analizowanej uchwały Rada Powiatu w Mońkach zobowiązała przedsiębiorców korzystających z przystanku do powiadamiania zarządzającego

przystankami o zamiarze zmiany rozkładu jazdy i ilości przystanków z których korzysta. Zdaniem organu nadzoru taka regulacja wykracza poza delegację określoną w art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym czyli dotyczącą warunków i zasad korzystania z przystanków. 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 2020 r. poz. 8). W związku z powyższym, ponowna regulacja tej materii w uchwale stanowi niedopuszczalną modyfikację normy znajdującej się w akcie prawnym wyższego rzędu.

W pkt 5 załącznika Nr 2 do uchwały organ stanowiący określił w jakich przypadkach można odmówić wydania zgody lub uzgodnienia wprowadzenia proponowanych przez przedsiębiorcę (operatora, przewoźnika) zmian do rozkładu jazdy na korzystanie z przystanków komunikacyjnych.

W ocenie organu nadzoru postanowienia te również nie mieszczą się w ramach normy zawartej w przepisie art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Zgodnie z art. 32 ust. 3 tejże 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.

Jak wynika z powyższego przepisu ustawodawca już określił, kiedy zarządzający obiektami, uzgadnia zasady korzystania z przystanku komunikacyjnego położonego w granicach administracyjnych miast lub dworca. A contrario, niewypełnienie przesłanek wskazanych w powyższym przepisie ustawy skutkuje brakiem uzgodnienia.

Analizując dalsze postanowienia Załącznika Nr 2 przedmiotowej uchwały należy zwrócić uwagę na wadliwość pkt 6 i 7, które nakładają obowiązek uzgadniania sposobu prezentacji rozkładu jazdy na przystankach i ogłoszeń oraz utrzymania tablicy z rozkładem jazdy w należyтым stanie technicznym przez przedsiębiorcę (operatora, przewoźnika).

W ocenie organu nadzoru, niniejsze postanowienia wykraczają poza upoważnienie określone w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. W myśl art. 2 ust. 2 ustawy Prawo przewozowe, przewoźnik wykonujący regularne przewozy osób jest obowiązany w szczególności podać do publicznej wiadomości rozkład jazdy środków

transportowych przez zamieszczenie informacji na wszystkich dworcach i przystankach wymienionych w rozkładzie jazdy.

W konsekwencji takiej regulacji ustawowej rada powiatu nie jest upoważniona do stanowienia w tym zakresie. Jednocześnie należy wskazać, iż zgodnie art. 34 ust. 2 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. sposobu i terminów ogłaszania oraz aktualizacji rozkładów jazdy oraz 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.

Zgodnie z art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. 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.

Oceniając powyższe, niedopuszczalnym jest aby strony przyszłej umowy nie miały wpływu na jej treść, z uwagi na to, że jej postanowienia reguluje podjęta uchwała rady narzucająca jednostronne rozwiązanie dla stron 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 8 załącznika nr 2 do uchwały Rada Powiatu postanowiła, iż zabrania się umieszczania na przystankach komunikacyjnych innych informacji niż te, które dotyczą rozkładów jazdy oraz reklam.

Czyny, których zabrania cytowany zapis uchwały są objęte sankcją z art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 281), który sankcjonuje zachowanie polegające na umieszczaniu w miejscu publicznym, do tego nieprzeznaczonym, ogłoszeń, plakatów, afiszy, apeli, ulotek, napisów lub rysunków albo wystawiania ich na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego

tym miejscem. Zatem ustalenie przedmiotowych zakazów w sytuacji, gdy brak jest podstaw prawnych do ich ustalania przez organ stanowiący gminy, a sprawy te uregulowane już zostały w ustawie, stanowi bez wątpienia istotne naruszenie prawa.

Ponadto w pkt 13 załącznika Nr 2 do uchwały Rada Powiatu postanowiła, że: „w przypadku nie stosowania się przedsiębiorców do warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, Zarząd Powiatu może cofnąć zgody na korzystanie z nich”.

Powyższe jest modyfikacją art. 35 ust. 4 i 7 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, które to przepisy określają przypadki cofnięcia potwierdzenia zgłoszenia przewozu, jak również przesłanki wygaśnięcia potwierdzenia zgłoszenia przewozu.

Oceniając całokształt powyższych okoliczności prawnych postanowienia zawarte w pkt 2-8 oraz pkt 13 załącznika Nr 2 do uchwały Nr XXIV/172/21 Rady Powiatu w Mońkach z dnia 19 kwietnia 2021 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie powiatu monieckiego, których właścicielem lub zarządzającym jest powiat moniecki oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

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

Zofia Silwonik
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli

Otrzymuje:
Rada Powiatu w Mońkach