



Olsztyn, dnia 22 września 2021 r.

WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

PN.4131.332.2021

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r., poz. 1372), stwierdzam nieważność załącznika Nr 2 do uchwały Rady Gminy Kolno Nr XXXIX/189/2021 z dnia 25 sierpnia 2021 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Kolno, udostępnionym dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów, w części obejmującej :

- § 1 ust. 3-7 oraz
- § 2 ust. 4 - 6.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 3 września br., Rada Gminy Kolno, powołując jako podstawę art. 7 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, określiła w formie załącznika Nr 1 do uchwały, wykaz przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Kolno oraz ustaliła, w formie załącznika Nr 2 do uchwały, warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Kolno, których właścicielem jest Gmina Kolno lub są przez Gminę Kolno zarządzane, postanawiając w tym zakresie, w załączniku Nr 2 iż :

- zgoda, o której mowa w ust. 2 wyrażana jest na wniosek operatora lub przewoźnika składnego do gminy wraz z załącznikami określającymi dane niezbędne do określenia ilości i nazw przestanków (§1 ust. 3),
- do wniosku, o którym mowa w ust. 3 należy dołączyć: a) proponowany rozkład jazdy, b) schemat połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną, c) określenie przystanków zgodnie z załącznikiem Nr 1 do uchwały, na których operator lub przewoźnik zamierza dokonywać zatrzymań, d) aktualny odpis z rejestru przedsiębiorców albo z ewidencji działalności gospodarczej, e) kserokopię zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym (§ 1 ust. 4),
- zgoda, o której mowa w ust. 1 powinna w szczególności zawierać: a) trasę przejazdu linii komunikacyjnej (opisana przystankiem początkowym, końcowym i co najmniej jednym przystankiem pośrednim jeśli takowy występuje), b) wykaz przystanków oraz zasady korzystania z nich. ((§ 1 ust. 5),
- gmina może odmówić wydania zgody na korzystanie z przystanków komunikacji jeżeli: a) wydanie zgody ograniczy przepustowość przestanków komunikacyjnych (uniemożliwi lub w znacznym sposób utrudni korzystanie z przystanków przez uprawnionych przedsiębiorców), b) wydanie zgody spowoduje zagrożenie dla organizacji lub bezpieczeństwa ruchu drogowego (§ 1 ust. 6),

- gmina może cofnąć zgodę na korzystanie z przestanków komunikacji w przypadku nie stosowania się do warunków i zasad podanych powyżej (§ 1 ust. 7),
- rozkład jazdy poszczególnych przewoźników i operatorów są podawane do publicznej wiadomości na wszystkich wymienionych w rozkładzie jazdy przestankach komunikacyjnych. Każdy rozkład jazdy zawiera nazwę operatora lub przewoźnika i ewentualnie jego logo (§ 2 ust. 4),
- rozkład jazdy (wymiary, grafika, sposób montażu podlega uzgodnieniu z Gminą (§ 2 ust. 5),
- zabrania się umieszczania na przestankach innych informacji lub reklam niż te, które dotyczą rozkładu jazdy (§ 2 ust. 6).

Zdaniem organu nadzoru, powołane przepisy załącznika Nr 2 do uchwały wykraczają poza delegację ustawową, wynikającą z art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, 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 2020 r. poz. 8), 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. Stosownie do ust. 2 art. 15 ww. ustawy, 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.

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

Załącznik Nr 2 do uchwały, określający korzystanie 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 pełnej dowolności, rada gminy bowiem ma obowiązek ściśle trzymać się granic upoważnienia, wyznaczającego materię, którą w ramach danego upoważnienia ustawowego reguluje.

Według stanowiska judykatury, 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, oznaczone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym. Adresatem normy dotyczącej zasad korzystania z przystanków 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 postanowień, które nie dotyczą faktycznego korzystania z przystanku.

Publiczny transport zbiorowy, zgodnie z przepisami ww. ustawy o publicznym transporcie drogowym, odbywać się może na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego albo też – na podstawie zgłoszenia uregulowanego w przepisach art. 30 i nast. ww. ustawy.

W zakresie upoważnienia, wynikającego z ww. przepisów ustawy o publicznym transporcie drogowym, nie mieści się uprawnienie do decydowania o szczegółowym przebiegu procedury, prowadzącej do uzyskania zgody na korzystanie z przystanków, 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, wskazania przypadków uzasadniających odmowę wydania zgody na korzystanie z przestanków komunikacyjnych, czy jej cofnięcia.

Przedmiotowa materia, zawarta w postanowieniach załącznika Nr 2 do uchwały - § 1 ust. 3, ust. 4, ust. 5, ust. 6 i ust. 7, nie mieści się w pojęciu „zasad i warunków korzystania z przystanków”. Ponadto wskazać należy również, iż ustawodawca w art. 30 i nast. ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, uregulował wymogi konieczne, poprzedzające rozpoczęcie realizacji przewozu.

Uchwała rady gminy, stanowiąca akt prawa miejscowego, nie może także regulować kwestii, które uregulowane zostały w aktach prawnych wyższego rzędu, ani zagadnień, 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, stanowione przez radę gminy, podejmowane są bez podstawy prawnej, z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

Powołane na wstępie postanowienia § 2 ust. 4 i ust. 5 załącznika Nr 2 do uchwały stanowią powtórzenia i modyfikacje przepisów rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz.U. z 2018 r., poz. 202).

Zgodnie z § 11 ust. 1 ww. 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. Ponadto, jak stanowi § 11 ust. 3 rozporządzenia, w transporcie drogowym podawanie rozkładu jazdy do publicznej wiadomości polegające na: 1) zamieszczeniu na stronie internetowej - następuje poprzez zamieszczenie przez przewoźnika zatwierdzonego rozkładu jazdy; 2) przekazaniu: a) rozkładu jazdy organizatorowi publicznego transportu zbiorowego celem podania do publicznej wiadomości informacji niezbędnych do administrowania systemem informacji dla pasażera, b) 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 przekroczeniem upoważnienia ustawowego, wprowadzony został również przepis § 2 ust. 6 załącznika Nr 2 do uchwały, który dodatkowo, dotyczy materii regulowanej ustawą.

Zakaz umieszczania na przystankach, innych informacji lub reklam niż te, które dotyczą rozkładu jazdy, wynika z treści art. 63a § 1 ustawy Kodeks 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 ustalania, a sprawy te uregulowane już zostały w ustawie, stanowi istotne naruszenie prawa.

Należy również wskazać, iż akt prawa miejscowego, nie może regulować pozycji operatora publicznego transportu zbiorowego lub przewoźnika, ustalanej na mocy umów lub

uzgodnień dokonywanych w trybie ustawy. Niedopuszczalnym jest zatem, aby strony przyszłych umów lub uzgodnień nie miały wpływu na ich treść, z uwagi na to, iż jej postanowienia reguluje podjęta uchwała rady gminy, narzucająca jednostronne rozwiązania. Kształtowanie postanowień umów lub uzgodnień, powinno mieć miejsce przy ich procedowaniu, a nie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego, który podejmowany jest w oparciu o normę ustawową.

Podkreślenia wymaga również, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować kwestii, które ujęte są w materii ustawowej lub w rozporządzeniach wykonawczych do ustaw. Powtarzanie regulacji aktów prawnych wyższego rzędu bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące. Może to bowiem 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 Kolno
- Wójt Gminy Kolno

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojewski