

**WOJEWODA PODLASKI**  
**15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

**NK-II.4131.130.2019.AKR**

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.),

**stwierdzam nieważność**

pkt 2-8 oraz pkt 13-15 załącznika Nr 2 do uchwały Nr X/56/19 Rady Gminy Trzciannie z dnia 5 września 2019 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Trzciannie, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Trzciannie oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków.

**U Z A S A D N I E N I E**

W dniu 5 września 2019 r. Rada Gminy Trzciannie podjęła uchwałę Nr X/56/19 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Trzciannie, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Trzciannie oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 10 września 2019 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Analiza treści wykazała, iż część postanowień badanej uchwały podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym organ nadzoru w dniu 4 października 2019 r. wszczął postępowanie nadzorcze.

W pkt 2 załącznika Nr 2 do analizowanej uchwały stwierdza się, że „warunkiem niezbędnym do korzystania z przystanków komunikacyjnych jest posiadanie zgody Gminy Trzciannie”.

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 z dnia 16 grudnia 2010 r.

o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 2016 z późn. zm.) zwanej dalej „ustawą”.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 8 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).

Podkreślenia również wymaga, że ustawodawca w Dziale II, rozdziale 3 oddziale 2 „Umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego” ustawy 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 również należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa polegające na modyfikacji art. 32 ust. 2 ustawy 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 Gminy Trzcienne 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 z późn. zm.). 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 cytowanej ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Zgodnie z art. 32 ust. 3 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 należy zwrócić uwagę na wadliwość pkt 6 i 7, które nakładają obowiązek uzgadniania sposobu zamieszczenia rozkładu jazdy na przystanku, w tym ogłoszeń związanych z wykonywanymi przewozami oraz utrzymania tablicy z rozkładem jazdy w należytych 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. Jednocześnie należy wskazać, iż zgodnie z art. 34 ust. 2 ustawy Prawo przewozowe, minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw żeglugi śródlądowej został upoważniony do określania, 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 2012 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. 353<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145), 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 postanowiła, iż „zabrania się umieszczania na przystankach komunikacyjnych innych informacji niż te, które dotyczą rozkładów 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 2019 r. poz. 821 z późn. zm.). 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 orzecnictwie 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).

W § 13 załącznika nr 2 do uchwały Rada postanowiła, że: „w przypadku nie stosowania się przedsiębiorców do warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, może nastąpić cofnięcie zgody na ich korzystanie”. Powyższe jest modyfikacją art. 35 ust. 4 i 7 ustawy, które określają przypadki cofnięcia potwierdzenia zgłoszenia przewozu, jak również przesłanki wygaśnięcia potwierdzenia zgłoszenia przewozu.

W § 14 załącznika nr 2 do uchwały organ stanowiący przyjął, że przewoźnik zobowiązany jest do letniego i zimowego utrzymania przystanków autobusowych lub partycypowania w kosztach utrzymania porządku i czystości na przystankach, z których korzysta.

Należy jednak zauważyć, że zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2018 r. poz. 1454 z późn. zm.), gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności utrzymują czystość i porządek na przystankach komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina oraz które są położone na jej obszarze przy drogach publicznych bez względu na kategorię tych dróg.

Natomiast w § 15 załącznika nr 2 do uchwały Rada Gminy Trzcianne dokonała generalnego wyłączenia odpowiedzialności Gminy za ograniczenia, utrudnienia lub brak możliwości korzystania z przystanków w wypadkach losowych lub od niego niezależnych oraz podczas zamknięcia odcinków dróg w szczególności z powodu budowy, przebudowy, remontu dróg lub innej infrastruktury.

Tymczasem odpowiedzialność za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego oraz przesłanki odpowiedzialności operatora lub przewoźnika regulują akty wyższego rzędu, odpowiednio ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 58 z późn. zm.) i ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 2016 z późn. zm.).

Oceniając całokształt powyższych okoliczności faktycznych i prawnych postanowienia zawarte pkt 2-8 oraz pkt 13-15 załącznika Nr 2 do uchwały Nr X/56/19 Rady Gminy Trzcianne z dnia 5 września 2019 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Trzcianne, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Trzcianne oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. 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 Gminy Trzcianne