



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 7 października 2021 r.

Poz. 3728

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.342.2021 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 1 października 2021 r.

Działając 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 Nr XXXI.207.2021 Rady Gminy Miłki z dnia 25 sierpnia 2021 r. w sprawie zmiany uchwały Nr VI.32.2015 Rady Gminy Miłki z dnia 5 marca 2015 roku w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych oraz warunków i zasad korzystania z przystanków, będących własnością Gminy Miłki, w części dotyczącej: ust. 2, ust. 4-6 oraz ust. 8-11.

Uzasadnienie

W załączniku Nr 2 do uchwały, o której mowa we wstępie, doręczonej organowi nadzoru w dniu 1 września 2021 r., Rada Gminy Miłki, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713), art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2475 ze zm.), zmieniła regulamin, określający zasady i warunki korzystania z przystanków komunikacyjnych będących własnością Gminy Miłki, zwany w dalszej regulaminem, ustalony uchwałą Rady Gminy Miłki Nr VI.32.2015 i nadała mu nowe brzmienie.

W ocenie organu nadzoru, powołane przepisy, w zakwestionowanym na wstępie zakresie, wykraczają poza delegację ustawową, 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.

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

Regulamin korzystania 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 dowolności, albowiem rada ma obowiązek ściśle trzymać się ram wyznaczonych zarówno przez ustawę, jak i naturę materii, którą w ramach danego upoważnienia ustawowego reguluje.

Orzecznictwo administracyjne, wskazuje także, że 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, a ponadto, w transporcie drogowym, oznaczone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1990 z późn.zm.).

Adresatem normy dotyczącej zasad korzystania 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. Tym samym, za niezgodne z prawem należy uznać postanowienia ust. 2 regulaminu, w którym Rada Gminy Miłki wskazała przepisy prawa powszechnie obowiązującego, mające zastosowanie do korzystania z przystanków. Należy podkreślić, że normy zawarte w wymienionych przez Radę Gminy Miłki aktach prawnych, tj. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, czy ustawy o publicznym transporcie drogowym, etc., mają zastosowanie do korzystania z przystanków z mocy prawa i nie wymagają potwierdzenia swojej mocy obowiązującej w aktach prawa miejscowego.

Odnosnie postanowień ust. 4 regulaminu, w którym postanowiono, że przystanki komunikacyjne będą udostępniane operatorowi i przewoźnikom na pisemny wniosek zawierający projekt rozkładu jazdy uwzględniający przystanki i czasy odjazdów z poszczególnych przystanków, wskazać należy, że został podjęty z przekroczeniem normy kompetencyjnej.

Należy wskazać, że publiczny transport zbiorowy, zgodnie z przepisami ustawy, odbywać się może na podstawie umowy, o której mowa w art. 19 i nast. ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, albo też - na podstawie zgłoszenia regulowanego w przepisach art. 30 i nast. ww. ustawy. Skoro zatem ustawodawca szczegółowo określił przebieg procedury, prowadzącej do zawarcia umowy lub uwzględnienia zgłoszenia przewoźnika, w tym zwłaszcza warunki, jakie należy spełnić lub dokumenty, jakie należy przedłożyć wraz z wnioskiem w trakcie ubiegania się o możliwość korzystania z przystanku komunikacyjnego, to rada gminy nie może stanowić w zakresie wniosku (zgłoszenia) oraz dokumentów, które należy do niego załączyć.

W ust 5 regulaminu, Rada postanowiła, że „Tabliczkę z rozkładem jazdy należy umieścić na słupkach znaku przystankowego (D-15). Wielkość i forma tabliczki nie powinna odbiegać od stosowanych przez innych przewoźników. Logo firmy może być umieszczone wyłącznie w rozkładzie jazdy. Nie wyrażamy zgody na umieszczanie w obrębie przystanków dodatkowych treści, a w szczególności reklam”. Powyższe postanowienie zostało rozwinięte w ust. 6 regulaminu, w którym rada wskazała, że uzupełnienie, wymiana zniszczonych informacji o przewoźniku oraz ich usunięcie w przypadku likwidacji linii należy do przewoźnika.

Kwestia podmiotu zobowiązanego do umieszczania na przystankach rozkładu jazdy, uregulowana została na gruncie rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. z 2018 r. poz. 202), wydanego na podstawie art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2020 r., poz. 8). Zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia, przewoźnik wykonujący regularny przewóz osób podaje rozkład jazdy do publicznej wiadomości, w szczególności poprzez 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. Zgodnie natomiast z § 11 ust. 3 pkt 2 lit. b tego rozporządzenia, w transporcie drogowym podawanie rozkładu jazdy do publicznej wiadomości polegające na przekazaniu 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.

Przywołane przepisy jasno stanowią, że ustawodawca obowiązkiem ogłaszania rozkładów jazdy na przystankach i dworcach obarczył ich właścicieli i zarządców. Tym samym, zakwestionowane postanowienia zostały podjęte z naruszeniem prawa.

Odnosnie postanowień ust. 8, ust. 9 i ust. 10 regulaminu, dotyczących zmiany lokalizacji przystanków, możliwości przenoszenia uprawnień z uzgodnienia warunków korzystania z przystanków, a także odpowiedzialności przewoźnika za szkody wyrządzone osobom trzecim w związku z korzystaniem z przystanków, należy wskazać, iż zostały one podjęte z przekroczeniem normy kompetencyjnej.

Jak wyżej wskazano, ustawodawca, kształtując upoważnienie rady do podjęcia przedmiotowej uchwały wskazał, które kwestie pozostawił do uregulowania organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym, nie jest uzasadnione umieszczanie w uchwale dotyczącej warunków i zasad korzystania z przystanków postanowień, które nie dotyczą faktycznego korzystania z przystanków, takich jak materia uregulowana w kwestionowanych postanowieniach regulaminu.

Nadmienić należy, iż kwestię odpowiedzialności za szkody wyrządzone osobom trzecim regulują przepisy kodeksu cywilnego. Art. 415 kc, stanowi iż każdy kto z własnej winy wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia. Przepis ten wskazuje, iż podstawą odpowiedzialności jest dopuszczenie się bezprawnego zachowania, - którym może być zarówno działanie lub zaniechanie sprzeczne z prawem, fakt powstania szkody oraz związek przyczynowy pomiędzy zachowaniem się, a szkodą.

Postanowienie regulaminu dotyczące przenoszenia praw z dokonanego z gminą uzgodnienia, winno znaleźć się w umowie łączącej organizatora transportu z przewoźnikiem. Natomiast 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.

Przepis regulaminu dotyczący korekty lokalizacji przystanków, wskazuje organ właściwy do jej przeprowadzenia oraz akt prawny na podstawie, którego winna zostać przeprowadzona, a zatem nie ustanawia żadnej zasady ani warunku korzystania z przystanków będących własnością lub zarządzanych przez Gminę Miłki.

Powyższe należy odnieść również do postanowień ust. 11 regulaminu, stanowiącego informację, że zgodnie z art. 16 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, za korzystanie przez przewoźnika z przystanków komunikacyjnych mogą być pobierane przez Gminę opłaty.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak na wstępie

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jej otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki