

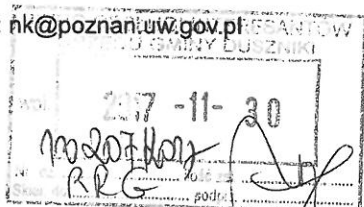
Dokument elektroniczny

Miejsce i data sporządzenia dokumentu

2017-11-30

Dane nadawcy

Marlena Małąg

Email: hk@poznan.uw.gov.pl

Dane adresata

URZĄD GMINY DUSZNIKI
64-550 DUSZNIKI
DUSZNIKI
UL. SPORTOWA 1

DECYZJA

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Rozstrzygnięcie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały
Nr XLII/306/17 Rady Gminy Duszniki z dnia 24 października 2017 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych
zlokalizowanych na terenie Gminy Duszniki, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Duszniki oraz warunków i
zasad korzystania z tych przystanków

Załączniki:

1. [RN Duszniki - przystanki komunikacyjne i zasady korzystania.doc.xades](#)
2. [RN Duszniki - przystanki komunikacyjne i zasady korzystania.doc](#)

Dokument nie zawiera podpisu

Podpis elektroniczny



KN-I.4131.1.559.2017.16

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875)

orzekam

nieważność § 1, § 3 pkt 2 i 5, § 4, § 7 i § 9 załącznika Nr 2 do Uchwały Nr XLII/306/17 Rady Gminy Duszniki z dnia 24 października 2017 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych zlokalizowanych na terenie Gminy Duszniki, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Duszniki oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków - **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Duszniki Nr XLII/306/17 została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875) oraz art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1867 ze zm., zwanej dalej: „ustawą”).

Uchwałę doręczono organowi nadzoru 30 października 2017 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Na sesji w dniu 24 października 2017 r. Rada Gminy Duszniki podjęła uchwałę Nr XLII/306/17 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych zlokalizowanych na terenie Gminy Duszniki, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Duszniki oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków. W załączniku Nr 2 do tej uchwały, zwanym dalej: „Załącznikiem Nr 2”, Rada określiła warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Duszniki.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy, 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).

W § 1 Załącznika Nr 2, Rada postanowiła, że: „Udostępnianie operatorom i przewoźnikom przystanków komunikacyjnych następuje na pisemny wniosek, do którego należy dołączyć:

- 1) kserokopię dokumentów potwierdzających posiadanie uprawnień do prowadzenia działalności w zakresie przewozu osób,
- 2) proponowany rozkład jazdy uwzględniający przystanki, czas odjazdów oraz długość linii podaną w kilometrach i odległość między przystankami na terenie Gminy Duszniki,
- 3) mapę z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami na terenie Gminy Duszniki”.

W ocenie organu nadzoru delegacja ustawowa nie przyznaje Radzie uprawnienia do regulowania elementów składowych wniosku o uzgodnienie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, tym bardziej, że zakres tej materii normuje art. 32 ust. 2 ustawy. Przepis ten określa istotne elementy jakie powinien zawierać wniosek o uzgodnienie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców. W świetle wskazanego przepisu ustawy, do wniosku należy dołączyć w szczególności proponowany rozkład jazdy oraz schemat połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami komunikacyjnymi. Ustawa nie nakłada na przedsiębiorcę żadnych innych wymogów formalnych. Wszystkie dodatkowo złożone dokumenty należy traktować jako dokumenty pomocnicze, o charakterze fakultatywnym. Świadczy o tym użycie przez ustawodawcę w treści ww. przepisu sformułowania „w szczególności”. Oznacza to, że przedsiębiorca składając wniosek o uzgodnienie może dołączyć także inne dokumenty, które uproszczą lub przyspieszą procedurę uzgodnienia, nie jest to jednak obowiązek. Odnosząc powyższe do treści § 1 Załącznika Nr 2 należy stwierdzić, że Rada pominęła obowiązkowy element dokumentacji dołączanej do wniosku, tj. schemat połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami komunikacyjnymi, wprowadzając w to miejsce obowiązek dołączenia kserokopii dokumentów potwierdzających posiadanie uprawnień do prowadzenia działalności w zakresie przewozu osób oraz mapę z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami na terenie Gminy Duszniki. Powyższe prowadzi do wniosku, że Rada nie tylko wykroczyła poza ramy upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 15 ust. 2 ustawy, ale również dokonała istotnej modyfikacji art. 32 ust. 2 tej ustawy.

W § 3 pkt 2 Załącznika Nr 2, Rada postanowiła, że „każdy rozkład jazdy zawiera nazwę operatora lub przewoźnika i ewentualnie jego logo”.

Regulacja ta wykracza poza upoważnienie ustawowe przyznane w art. 15 ust. 2 ustawy; nie dotyczy ona bowiem warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych. Warto w tym miejscu wskazać, że określenie warunków oznacza wskazanie czynników, od których uzależnione jest korzystanie z przystanków (np. wymóg posiadania stosownej umowy). Uregulowanie zasad oznacza natomiast określenie adresatów norm i reguł postępowania w przypadku korzystania przez nich z udostępnionych przystanków. Zarówno warunki, jak i zasady korzystania, o których mowa w normie kompetencyjnej (art. 15 ust. 2 ustawy) wyznaczają pewien obszar, w ramach którego Rada może je swobodnie kształtować. Nie oznacza to jednak dowolności, albowiem Rada ma obowiązek ściśle trzymać się ram wyznaczonych przez ustawę. Ponadto kwestię zawartą w § 3 pkt 2 Załącznika Nr 2 uregulował już sam ustawodawca w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. z 2012 r. poz. 451), gdzie w § 3 ust. 1 pkt 1 postanowił, że w rozkładzie jazdy określa się co najmniej imię i nazwisko lub nazwę przewoźnika oraz jego adres zamieszkania, o ile jest on tożsamy z miejscem wykonywania przez niego działalności gospodarczej, albo siedzibę i adres.

W § 3 pkt 5 Załącznika Nr 2, Rada postanowiła, że „tabliczki powinny być wykonane staraniem oraz na koszt przewoźnika i zamontowane przez niego najpóźniej dzień przed rozpoczęciem przewozu”.

Powyższa regulacja również wykracza poza upoważnienie ustawowe przyznane Radzie w art. 15 ust. 2 ustawy. Należy podkreślić, że na podstawie § 17 ust. 1 ww. rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, 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. Zatem skoro - zgodnie z art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459 ze 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, to także w odniesieniu do umowy dotyczącej ponoszenia kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy na przystanku komunikacyjnym strony umowy posiadają swobodę w kształtowaniu łączącego je stosunku zobowiązaniowego. Treść kwestionowanego przepisu, zawierająca elementy umowy cywilnoprawnej – jako, że stanowi element aktu powszechnie obowiązującego – nie pozostawia stronom tej umowy żadnej swobody. Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego. O tym, do kogo będzie należało wykonanie i umieszczenie tabliczek rozkładu jazdy i kto ponosił będzie w tym zakresie odpowiednie koszty, postanowić można w stosownej umowie, a nie w przepisach przedmiotowej uchwały.

Ponadto odnosząc się do zapisu § 3 pkt 5 Załącznika Nr 2, w zakresie w jakim przewoźnik został zobowiązany do zamontowania tabliczki dotyczącej rozkładów jazdy na przystanku komunikacyjnym „najpóźniej dzień przed rozpoczęciem przewozu”, stwierdzić należy, że kwestię tę uregulował ustawodawca w § 13 ust. 2 ww. rozporządzenia, stanowiąc, że w przewozach wykonywanych w ramach publicznego transportu zbiorowego w komunikacji miejskiej podanie rozkładu jazdy do publicznej wiadomości polegające na zamieszczeniu informacji dotyczącej rozkładu jazdy na przystanku komunikacyjnym następuje nie później niż w terminie 1 dnia przed dniem jego obowiązywania.

W § 4 Załącznika Nr 2, Rada postanowiła, iż „Zabrania się umieszczania na przystankach innych informacji niż te, które dotyczą rozkładu jazdy. Działalność polegająca na ekspozycji reklam, plakatów, ogłoszeń i innych nośników informacji może być prowadzona wyłącznie po uzgodnieniu z Gminą Duszniki”.

Czyny, których dokonywania zabrania cytowany zapis Załącznika Nr 2 są objęte sankcją z art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r. poz. 1094). Zatem ustalenie przedmiotowych zakazów wykracza poza zakres delegacji ustawowej wskazanej w podstawie prawnej uchwały. Zbytecznym jest bowiem regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi.

W § 7 Załącznika Nr 2, Rada zobowiązała operatorów i przewoźników do powiadamiania Gminy Duszniki o każdorazowej zmianie rozkładu jazdy.

Regulacja ta stanowi modyfikację art. 32 ust. 6 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, po uzyskaniu potwierdzenia zgłoszenia przewozów, obejmującego przystanki położone poza granicami administracyjnymi miast, przewoźnik jest obowiązany niezwłocznie poinformować właściwe gminy, na obszarze których położone są przystanki, o uzyskaniu potwierdzenia zgłoszenia przewozu i przed rozpoczęciem przewozów doręczyć rozkład jazdy oraz schemat połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami komunikacyjnymi, a następnie informować o dokonywanych zmianach. Jednocześnie podkreślenia wymaga, iż powyższa regulacja narusza także art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 1983), zgodnie z którym przewoźnik wykonujący regularne przewozy osób w transporcie drogowym jest obowiązany zgłaszać na piśmie właściwemu organizatorowi zmiany dotyczące rozkładu jazdy, nie później niż w terminie 30 dni przed dniem aktualizacji rozkładów jazdy w określonych terminach.

Z kolei w § 9 pkt 1 - 3 Załącznika Nr 2, Rada określiła w jakich przypadkach Gmina Duszniki może odmówić zgody na udostępnienie przystanków komunikacyjnych.

Postanowienia te, w ocenie organu nadzoru, również nie mieszczą się w ramach normy zawartej w przepisie art. 15 ust. 2 ustawy. Należy zwrócić uwagę, że 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: 1) zawiera przystanki komunikacyjne lub dworce: a) o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 7, b) wskazane w uchwale, o której mowa w art. 15 ust. 2; 2) nie ograniczy przepustowości przystanków komunikacyjnych lub dworców; 3) nie spowoduje zagrożenia dla organizacji lub bezpieczeństwa ruchu. A zatem ustawodawca sam określił przypadki, kiedy trzeba uzgodnić z przewoźnikiem zasady korzystania z przystanku komunikacyjnego położonego w granicach administracyjnych miast lub dworca. A contrario należy rozumieć, iż niewypełnienie przesłanek ustawowych skutkuje brakiem uzgodnienia.

Końcowo organ nadzoru chciałby podkreślić, że 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 orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacja przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (vide: 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 WSA we Wrocławiu z dnia 10 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/Wr 752/15; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Go 218/15; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 1235/14).

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

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.

INSPEKTOR
ds. obsługi pasażerów
Danuta Dejmek-Parzybut

Podpis elektroniczny zweryfikowany
w dniu
wynik weryfikacji
ważny/nieważny
- brak możliwości weryfikacji

WYDRUK WYKONANY
w dniu 2014

Otrzymują:
Rada Gminy Duszniki
Wójt Gminy Duszniki