



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-S.4131.15.2016.DG



LOA Mr

Warszawa, 13 stycznia 2017 r.

Rada Miejska w Łochowie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVI/250/2016 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 7 grudnia 2016 r. w sprawie *określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Łochów oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów w części dotyczącej § 1 pkt 3 i 4, § 2 pkt 3 i 4 oraz § 3 Warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Łochów stanowiących załącznik nr 1 do ww. uchwały.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 7 grudnia 2016 r. Rada Miejska w Łochowie podjęła uchwałę Nr XXXVI/250/2016 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 7 grudnia 2016 r. w sprawie *określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Łochów oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów.* W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.) oraz art. 15 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 1867 z późn. zm.), zwanej dalej „p.t.z.” Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 14 grudnia 2016 r.

W dniu 29 grudnia 2016 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w stosunku do części uchwały, a mianowicie § 1 pkt 3 i 4, § 2 pkt 3 i 4 oraz § 3 Warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Łochów, stanowiących załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały, dalej zwanej załącznikiem. Po zawiadomieniu Rady Miejskiej w Łochowie o wszczęciu postępowania do organu nadzoru nie wpłynęła uchwała zmieniająca ani uchylająca ww. akt. W wyniku przeprowadzonego postępowania organ nadzoru uznał, że uchwała została podjęta w zakwestionowanym zakresie z naruszeniem art. 15 ust. 2 p.t.z., a także § 11 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Transportu,

Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz.U. z 2012 r. poz. 451 z późn. zm.), zwanego dalej rozporządzeniem.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 p.t.z. organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega między innymi na określeniu 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, co następuje w drodze uchwały podejmowanej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego. Uchwała podjęta na podstawie art. 15 ust. 2 wskazanej ustawy zawiera normy powszechnie obowiązujące, co kwalifikuje ją do aktów prawa miejscowego.

W § 1 ust. 2 załącznika Rada Miejska w Łochowie postanowiła, iż „*warunkiem korzystania z przystanków jest posiadanie ważnej umowy zawartej przez Gminę Łochów z operatorem lub przewoźnikiem*”. W kolejnych ustępach powołanego paragrafu zawarto z kolei następujące regulacje:

„3. *Umowa zawierana jest na wniosek operatora lub przewoźnika składany do Urzędu Miejskiego w Łochowie, do którego należy dołączyć kserokopię dokumentu potwierdzającego posiadanie uprawnień do prowadzenia działalności w zakresie przewozu osób.*

4. *Umowa określi między innymi:*

1) *ilość zatrzymań środka transportu na przystankach;*

2) *wykaz obsługiwanych przystanków według rozkładu jazdy.*”

Stwierdzić należy, iż przytoczone powyżej regulacje § 1 ust. 3 i 4 załącznika wykraczają poza upoważnienie ustawowe przyznane w art. 15 ust. 2 p.t.z. Nie dotyczą one 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 p.t.z.) 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.

Podkreślić należy, że ustawodawca w rozdziale 3, oddziale 2 „Umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego”, tj. w art. 19 i następnym p.t.z. uregulował kwestie związane z zawieraniem przez operatora umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. W oddziale 3 „Potwierdzenie zgłoszenia przewozu”, tj. art. 30 i następnym p.t.z., uregulowane zostały sprawy związane z dokonaniem zgłoszenia przez przewoźnika zamiaru wykonywania przewozu osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego, a także z wydawaniem oraz cofaniem takiego zgłoszenia. W przypadku gdy z operatorem zawierana jest umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, ustawodawca, regramentując tę część organizacji transportu publicznego, określił w art. 25 ust. 3 p.t.z., co powinna zawierać w szczególności taka umowa. W ocenie organu nadzoru uregulowanie przez lokalnego prawodawcę w § 1 ust. 4 załącznika kwestii elementów, jakie powinna zawierać umowa z operatorem było błędne, gdyż zapisy takie mogą zostać zawarte wyłącznie w samej umowie.

Podobnie rzecz ma się w stosunku do drugiego z podmiotów uprawnionych do świadczenia usług w zakresie przewozu osób, czyli przewoźnika. Zgodnie z art. 32 ust. 1 p.t.z. przed dokonaniem zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 ust. 1, przedsiębiorca (przewoźnik) powinien uzgodnić zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych położonych w granicach administracyjnych miast i dworców z właścicielem tych obiektów lub ich zarządzającym. Zaś ust. 2 tego przepisu stanowi, iż 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. Przepis art. 32 p.t.z. kompleksowo reguluje

zatem materię w zakresie uzgadniania zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców. Ustawa nie nakłada na przewoźnika żadnych innych wymogów formalnych. Wszystkie dodatkowo złożone dokumenty należy traktować jako nieobowiązkowe elementy pomocnicze. Zdaniem organu nadzoru przedsiębiorca, składając wniosek o uzgodnienie, może dołączyć także inne dokumenty, rada gminy nie może jednak nałożyć na niego takiego obowiązku. Formułując przepis § 1 ust. 3 Rada Miejska w Łochowie nie tylko wykroczyła poza ramy upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 15 ust. 2. p.t.z., ale również dokonała istotnej modyfikacji art. 32 ust. 2 w/w ustawy.

Analogiczny zarzut można postawić regulacjom ustanowionym przez Radę Miejską w Łochowie w § 2 ust. 3 i 4 załącznika. W powołanych przepisach postanowiono:

„3. Przewoźnik może korzystać z przystanków, jeżeli nie stwarza to zagrożenia dla organizacji i bezpieczeństwa ruchu drogowego.

4. Rozkład jazdy nie koliduje z rozkładem jazdy innych operatorów i przewoźników na tej samej linii uprawnionych do korzystania z przystanków.”

Wskazać należy, iż przyjmując zasadę zawartą w § 2 ust. 3 załącznika Rada weszła w materię zastrzeżoną dla ustawodawcy powszechnego i uregulowaną już w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2012 r. poz.1137 z późn.zm.). Zgodnie z w/w przepisem uczestnik ruchu i inna osoba znajdująca się na drodze są obowiązani zachować ostrożność albo gdy ustawa tego wymaga – szczególną ostrożność, unikać wszelkiego działania, które mogłoby spowodować zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego, ruch ten utrudnić albo w związku z ruchem zakłócić spokój lub porządek publiczny oraz narazić kogokolwiek na szkodę. Przez działanie rozumie się również zaniechanie. Powyższy przepis ma niewątpliwie zastosowanie do każdorazowego kierującego pojazdem służącym jako środek transportu publicznego wykonywanego przez danego przewoźnika, niezależnie od tego czy akurat aktywnie porusza się po drodze, czy też przystępuje do czynności zatrzymania pojazdu na specjalnie wyznaczonym w tym celu przystanku. W związku z powyższym Rada Miejska w Łochowie, przyjmując przepis § 2 ust. 3 w brzmieniu jak powyżej, ponownie przekroczyła granice upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 15 ust. 2 p.t.z., dokonując jednocześnie nieuprawnionej modyfikacji regulacji zawartych w przepisach Prawa o ruchu drogowym.

Jako wykraczającą poza ramy upoważnienia zawartego w art. 15 ust. 2 p.t.z. należy ponadto ocenić regulację uchwaloną przez Radę Miejską w Łochowie w § 2 ust. 4 załącznika. Zważyć należy, iż wskazany przepis został sformułowany w sposób, który nie ustanawia żadnej zasady odnoszącej się do korzystania z przystanków komunikacyjnych, a jedynie zasadę układania rozkładu jazdy przez danego przewoźnika lub operatora. Tymczasem z treści art. 15 ust. 2 p.t.z. wyraźnie wynika, iż w drodze uchwały następuje określenie jedynie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów. Dodatkowo szczegółowe kwestie związane z układaniem i treścią rozkładów jazdy zostały uregulowane w wydanym na podstawie art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 915 z późn. zm.) rozporządzeniu, a więc akcie normatywnym wyższego rzędu. Rada Miejska w Łochowie nie miała zatem kompetencji do regulowania powyższych kwestii we własnym zakresie, a zwłaszcza w uchwale podejmowanej na podstawie art. 15 ust. 2 p.t.z.

Przechodząc do kolejnych kwestii, w § 3 ust. 1 załącznika Rada Miejska w Łochowie rozstrzygnęła:

„1. Operatorzy i przewoźnicy zobowiązani są do:

- 1) uzyskania od Gminy Lochów uzgodnienia w zakresie treści, wymiarów, wyglądu i sposobu zamieszczania tabliczek z rozkładem jazdy oraz zawierających inne informacje;*
- 2) umieszczenia na każdym przystanku danej linii komunikacyjnej rozkładu jazdy;*
- 3) aktualizowania rozkładu jazdy, a także do jego wymiany w przypadku, gdy przestanie być czytelny, albo zostanie zniszczony.”*

W ocenie organu nadzoru przytoczone wyżej regulacje § 3 ust. 1 załącznika istotnie naruszają prawo przez to, że daną kwestię regulują odmiennie od regulacji dokonanej w w/w rozporządzeniu, czy to będąc regulacjami wprost *contra legem*, czy też regulując częściowo to, co zostało całościowo uregulowane w rozporządzeniu.

Przede wszystkim wskazać należy, iż w przepisie § 11 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia wyraźnie postanowiono o obowiązku przewoźnika wykonującego regularny przewóz osób podania rozkładu 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. Z przepisu tego wprost wynika obowiązek właściciela albo zarządzającego przystankiem komunikacyjnym zamieszczenia informacji dotyczącej rozkładu jazdy na danym obiekcie czyli przystanku. Taka interpretacja znajduje pełne potwierdzenie w treści § 11 ust. 3 pkt 2 lit. b rozporządzenia. W świetle przytoczonych przepisów regulacja zawarta w § 3 ust. 1 pkt 2 załącznika jest zatem niezgodna z § 11 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia. Skoro właścicielem obiektu – w tym przypadku przystanku – jest Gmina Łochów i do Gminy Łochów należy zamieszczenie informacji dotyczącej rozkładu jazdy na danym obiekcie czyli przystanku, to nałożenie na przedsiębiorcę (operatora, przewoźnika) obowiązku umieszczenia tablicy z rozkładem jazdy oraz jej utrzymania w należyтым stanie technicznym nie znajduje żadnego uzasadnienia w obowiązującym prawie i jest sprzeczne z przepisami § 11 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia.

Ponadto przepisami § 3 ust. 1 rozporządzenia ustalono, co ma określać rozkład jazdy. Według ust. 1 pkt 3 tego paragrafu w rozkładzie jazdy muszą być określone między innymi przystanki komunikacyjne i dworce, na których będzie się zatrzymywał środek transportowy na danej linii komunikacyjnej. Ustanowienie zatem w uchwale Rady obowiązku uzyskania uzgodnienia w zakresie w szczególności treści tabliczek z rozkładem jazdy (§ 3 ust. 1 pkt 1 załącznika) stanowi w istocie ponowną regulację tego, co zostało już uregulowane w akcie normatywnym wyższego rzędu. Należy wyraźnie zaznaczyć, iż powtarzanie takich regulacji, czy tym bardziej ich modyfikowanie w aktach prawa miejscowego, stanowi co do zasady istotne naruszenie prawa (*por.* wyrok WSA w Szczecinie dnia 29 września 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 424/10; WSA w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 672/11 czy NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r. sygn. akt II OSK 370/07).

W § 3 ust. 1 pkt 3 załącznika Rada Miejska w Łochowie dodatkowo zobowiązała przedsiębiorcę korzystającego z przystanku do aktualizowania rozkładu jazdy, a także jego wymiany w przypadku, gdy przestanie być czytelny, albo zostanie zniszczony. Wskazać należy, iż regulacja ta stanowi modyfikację art. 32 ust. 6 p.t.z. Zgodnie z powołanym 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. Z drugiej strony powyższa regulacja narusza także art. 34 ust. 1 Prawa przewozowego, 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. Pamiętać także należy, iż aktualizacji rozkładów jazdy poświęcone są przepisy § 14 – § 16 rozporządzenia, gdzie ustawodawca szczegółowo uregulował zasady i tryb dokonywania tego zabiegu.

W tym miejscu organ nadzoru szczególnie chciałby podkreślić, iż modyfikowanie regulacji ustawowych (a nawet ich powtarzanie i uzupełnienie) przez przepisy uchwały jest wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić 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 (*por.* 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 § 3 ust. 2 załącznika Rada Miejska w Łochowie zabroniła umieszczania na przystankach plakatów, reklam i innych informacji niż te, które dotyczą rozkładu jazdy, bez zgody Burmistrza Łochowa. Również i ten przepis stanowi przykład nieprawidłowego wykonania kompetencji prawodawczej, ponieważ nie odnosi się w żaden sposób do warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, lecz określa zachowania zakazane, które mają charakter powszechny i dotyczą ochrony porządku we wszelkich miejscach publicznych. Dodać bowiem należy, że zachowania, o których mowa powyżej, stanowią wykroczenie opisane w art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks Wykroczeń (Dz. U. z 2015 r. poz. 1094 z późn.zm.), który stanowi: „*Kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny*”. Oznacza to, że Rada w akcie prawa miejscowego zmodyfikowała regulację ustawową, co ponownie stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności przepisu modyfikującego.

Należy podnieść, iż ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym. Zatem z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikowaniu wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Wskazując na powyższe organ nadzoru stwierdza, że § 1 pkt 3 i 4, § 2 pkt 3 i 4 oraz § 3 Warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Łochów, stanowiących załącznik nr 1 do uchwały Nr XXXVI/250/2016 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 7 grudnia 2016 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Łochów oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów, istotnie naruszają art. 15 ust. 2 p.t.z. oraz § 11 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia, i jako takie winny być usunięte z obrotu prawnego. Mając jednak na uwadze, że pozostałe przepisy uchwały mogą być bez uszczerbku dla ich jasności stosowane, nie ma potrzeby stwierdzania nieważności całej uchwały.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie Łochów przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze w zakresie objętym orzeczeniem, wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego dostarczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera