

ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W KATOWICACH
Wydział Nadzoru Prawnego
40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25

Katowice, 2 lipca 2019 r.

NPII.4131.1.422.2019

Rada Miasta Gliwice

**Zawiadomienie
o wszczęciu postępowania**

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2018r. poz. 2096) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr VI/106/2019 Rady Miasta w Gliwicach z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie w sprawie ustalenia zasad i warunków korzystania z przystanków komunikacji miejskiej na terenie Miasta Gliwice w części określonej w:

- pkt 2 załącznika nr 2 do uchwały - jako sprzecznej z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. Dz. U z 2018 r. poz 2016), dalej jako ustawa,

- pkt 6 załącznika nr 2 do uchwały - jako sprzecznej z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1983)

- pkt 8 i pkt 9 załącznika nr 2 do uchwały - jako sprzecznej z art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Uzasadnienie

W toku przeprowadzonego postępowania nadzorczego organu nadzoru ustalił, że przedmiotowa uchwała zawiera w swojej treści unormowania, naruszające prawo w sposób istotny. I tak, przepisy zawarte w pkt 2, 6, 8 i 9 załącznika Nr 2 do uchwały Nr VI/106/2019 Rady Miasta Gliwice z dnia 30 maja 2019 r. - Warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych na terenie Miasta Gliwice, dalej jako „Warunki”, wydane zostały z istotnym naruszeniem przepisu art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy 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, a określenie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz **warunków i zasad korzystania** w tych obiektów następuje w drodze uchwały, podjętej 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. Należy jednocześnie podkreślić, że 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 norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Tymczasem w pkt 2 Warunków Rada stwierdziła, że udostępnienie przewoźnikom przystanków komunikacyjnych następuje na pisemny wniosek, do którego należy dołączyć określone dokumenty. W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta ustanawiając regulację nakładającą obowiązek dostarczenia określonych załączników wykroczyła poza ramy upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie drogowym.

Podkreślenia wymaga, iż zarówno warunki, jak i zasady korzystania, o których mowa w normie kompetencyjnej wyznaczają pewien obszar, w ramach którego Rada może je swobodnie kształtować. Nie oznacza to jednak dowolności. Rada ma obowiązek ściśle trzymać się ram wyznaczonych zarówno przez ustawę, jak i naturę materii, którą w ramach danego upoważnienia ustawowego reguluje. Tak wyznaczone granice powodują, że w ramach danego upoważnienia ustawowego nie można jako warunku i zasady potraktować regulacji zawartej w pkt 8 i pkt 9 Warunków. W pkt 8 Warunków Rada Miasta określiła, w jakich przypadkach Prezydent Miasta może odmówić zgody na udostępnienie przystanku. Postanowienia te – w ocenie organu nadzoru – także nie mieszczą się w ramach delegacji zawartej w przepisie art. 15 ust. 2 ustawy. 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. Należy również przyjąć, iż proces uzgadniania zasad korzystania z przystanków lub dworców dotyczy jedynie tych obiektów, które są położone w granicach administracyjnych miast.

W związku z powyższym stwierdzić również należy, że pkt 9 Warunków, zawierający sytuacje, w których uzgodnienie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych może zostać cofnięte również uznac należy za niezgodne z prawem.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy przedsiębiorca powinien uzgodnić zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych położonych w granicach administracyjnych miast i dworców z właścicielem tych obiektów lub ich zarządzającym przed dokonaniem zgłoszenia przewozu osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego niebędący przewozem o charakterze użyteczności publicznej. Jednocześnie ustawodawca wskazał w art. 35 ust. 4 ustawy, że „Organizator, w drodze decyzji administracyjnej, cofa potwierdzenie zgłoszenia przewozu w przypadku: 1) rażącego naruszenia przez przewoźnika zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 46; 2) rażącego naruszenia warunków wykonywania przewozu określonych w potwierdzeniu zgłoszenia przewozu, w tym w rozkładzie jazdy; 3) rażącego naruszenia zasad korzystania z przystanków; 4) odstąpienia potwierdzenia osobie trzeciej, przy czym nie jest odstąpieniem potwierdzenia powierzenie wykonania przewozu innemu przewoźnikowi, o

którym mowa w art. 5 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe; 5) niewykonywania przez przedsiębiorcę przewozu, na skutek okoliczności zależnych od niego, jeżeli: a) przewoźnik nie wykona obowiązku, o którym mowa w ust. 2, b) przewoźnik, mimo wykonania obowiązku, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, nie podjął wykonywania przewozu we wskazanym terminie.” Ustawodawca nie przewidział możliwości określenia zasad cofania uzgodnienia zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, ale unormował cofanie potwierdzenia zgłoszenia przewozu np. w przypadku rażącego naruszenia zasad korzystania z przystanków.

Ponadto wskazania wymaga, iż regulacja zawarta w pkt 6 Warunków stanowi powtórzenie i modyfikację materii uregulowanej w art. 2 ust. 2 ustawy Prawo przewozowe. Zgodnie z tym przepisem przewoźnik wykonujący regularne przewozy osób jest obowiązany w szczególności podać do publicznej wiadomości rozkład jazdy środków transportowych przez zamieszczenie informacji na wszystkich dworcach i przystankach wymienionych w rozkładzie jazdy. W tym miejscu należy podkreślić, iż sposób realizacji w/w obowiązku, a więc problematyka sposobu i terminów ogłaszania oraz aktualizacji rozkładów jazdy uregulowana została szczegółowo w Rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. z 2012 r. poz. 202). Stosownie do § 11 ust. 1 pkt 3 przywołanego wyżej 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 (...).*

Zatem reasumując, z uwagi na powyższe wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności niniejszej uchwały w części wskazanej na wstępie należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem 5 lipca 2019 r.

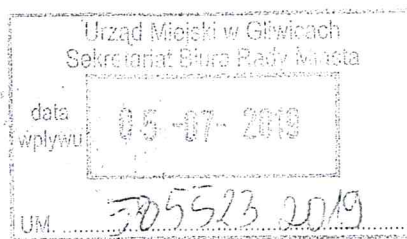
Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor
Wydziału Nadzoru Prawnego



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.422.2019



Katowice, dnia 5 lipca 2019 r.

Rada Miasta Gliwice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/106/2019 Rady Miasta w Gliwicach z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie ustalenia zasad i warunków korzystania z przystanków komunikacji miejskiej na terenie Miasta Gliwice, w części określonej w:

- pkt 2 załącznika nr 2 do uchwały - jako sprzecznej z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2016 ze zm.), dalej jako "ustawa",
- pkt 6 załącznika nr 2 do uchwały - jako sprzecznej z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1983 ze zm.)
- pkt 8 i pkt 9 załącznika nr 2 do uchwały - jako sprzecznej z art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Uzasadnienie

Rada Miasta Gliwice w dniu 30 maja 2019 r. podjęła uchwałę w sprawie ustalenia zasad i warunków korzystania z przystanków komunikacji miejskiej na terenie Miasta Gliwice. Uchwała została podjęta na podjęta m.in. na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 czerwca 2019 r.

W toku przeprowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru ustalił, że przedmiotowa uchwała zawiera w swojej treści unormowania, naruszające prawo w sposób istotny. I tak, przepisy zawarte w pkt 2, 6, 8 i 9 załącznika Nr 2 do uchwały Nr VI/106/2019 Rady Miasta Gliwice z dnia 30 maja 2019 r. - Warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych na terenie Miasta Gliwice, dalej jako „Warunki”, wydane zostały z istotnym naruszeniem przepisu art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy 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, a określenie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz **warunków i zasad korzystania** w tych obiektów następuje w drodze uchwały, podjętej 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. Należy jednocześnie podkreślić, że 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 norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Tymczasem w pkt 2 Warunków Rada stwierdziła, że udostępnienie przewoźnikom przystanków komunikacyjnych następuje na pisemny wniosek, do którego należy dołączyć określone dokumenty. W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta ustanawiając regulację nakładającą obowiązek dostarczenia określonych załączników wykroczyła poza ramy upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 15 ust. 2 ustawy.

Podkreślenia wymaga, iż zarówno warunki, jak i zasady korzystania, o których mowa w normie kompetencyjnej wyznaczają pewien obszar, w ramach którego Rada może je swobodnie kształtować. Nie oznacza to jednak dowolności. Rada ma obowiązek ściśle trzymać się ram wyznaczonych zarówno przez ustawę, jak i naturę materii, którą w ramach danego upoważnienia ustawowego reguluje. Tak wyznaczone granice powodują, że w ramach danego upoważnienia ustawowego nie można jako warunku i zasady potraktować regulacji zawartej w pkt 8 i pkt 9 Warunków. W pkt 8 Warunków Rada Miasta określiła, w jakich przypadkach Prezydent Miasta może odmówić zgody na udostępnienie przystanku. Postanowienia te – w ocenie organu nadzoru – także nie mieszczą się w ramach delegacji zawartej w przepisie art. 15 ust. 2 ustawy. 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. Należy również przyjąć, iż proces uzgadniania zasad korzystania z przystanków lub dworców dotyczy jedynie tych obiektów, które są położone w granicach administracyjnych miast.

W związku z powyższym stwierdzić również należy, że pkt 9 Warunków, zawierający sytuacje, w których uzgodnienie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych może zostać cofnięte również uznaje się za niezgodne z prawem.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy przedsiębiorca powinien uzgodnić zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych położonych w granicach administracyjnych miast i dworców z właścicielem tych obiektów lub ich zarządzającym przed dokonaniem zgłoszenia przewozu osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego niebędący przewozem o charakterze użyteczności publicznej. Jednocześnie ustawodawca wskazał w art. 35 ust. 4 ustawy, że „Organizator, w drodze decyzji administracyjnej, cofa potwierdzenie zgłoszenia przewozu w przypadku: 1) rażącego naruszenia przez przewoźnika zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 46; 2) rażącego naruszenia warunków wykonywania przewozu określonych w potwierdzeniu zgłoszenia przewozu, w tym w rozkładzie jazdy; 3) rażącego naruszenia zasad korzystania z przystanków; 4) odstąpienia potwierdzenia osobie trzeciej, przy czym nie jest odstąpieniem potwierdzenia powierzenie wykonania przewozu innemu przewoźnikowi, o którym mowa w art. 5 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe; 5) niewykonywania przez przedsiębiorcę przewozu, na skutek okoliczności zależnych od niego, jeżeli: a) przewoźnik nie wykona obowiązku, o którym mowa w ust. 2, b) przewoźnik, mimo wykonania obowiązku, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, nie podjął wykonywania przewozu we wskazanym terminie.” Ustawodawca nie przewidział możliwości określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasad

cofania uzgodnienia zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, ale unormował cofanie potwierdzenia zgłoszenia przewozu np. w przypadku rażącego naruszenia zasad korzystania z przystanków.

Ponadto wskazania wymaga, iż regulacja zawarta w pkt 6 Warunków stanowi powtórzenie i modyfikację materii uregulowanej w art. 2 ust. 2 ustawy Prawo przewozowe. Zgodnie z tym przepisem przewoźnik wykonujący regularne przewozy osób jest obowiązany w szczególności podać do publicznej wiadomości rozkład jazdy środków transportowych przez zamieszczenie informacji na wszystkich dworcach i przystankach wymienionych w rozkładzie jazdy. W tym miejscu należy podkreślić, iż sposób realizacji w/w obowiązku, a więc problematyka sposobu i terminów ogłaszania oraz aktualizacji rozkładów jazdy uregulowana została szczegółowo w Rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. z 2018 r poz. 202). Stosownie do § 11 ust. 1 pkt 3 przywołanego wyżej 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 (...).*

Zatem reasumując, z uwagi na powyższe stwierdzenie nieważności niniejszej uchwały w części wskazanej w *petitum* należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego