WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131. 158 .2014.BB

Warszawa, 17 listopada 2014 r.

KANCELARIA POWIATU OTWOCKIEGO
WPŁYNĘŁO 20. 11. 2014
L.dz./podpis P.40518

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 w zw. z art. 76 i 77 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595, 645 oraz z 2014 r. poz. 379 i 379)

stwierdzam nieważność

ust. 2, 3, 4, i 5 załącznika Nr 2 do uchwały 311/XXXIX/14 Rady Powiatu w Otwocku z dnia 23 października 2014 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Powiatu Otwockiego, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Otwocki, ustalenia warunków oraz zasad korzystania z nich.

Uzasadnienie

W dniu 23 października 2014 r. Rada Powiatu w Otwocku podjęła uchwałę w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Powiatu Otwockiego, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Otwocki, ustalenia warunków oraz zasad korzystania z nich. Jako podstawę prawną Rada wskazała art. 12 pkt 1, art. 40 ust. 1, art. 42 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2, art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 z późn. zm.). W toku przeprowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że ust. 2, 3, 4 i 5 załącznika Nr 2 do uchwały Nr 311/XXXIX/14 Rady Powiatu w Otwocku w sposób istotny naruszają art. 15 ust. 2, art. 25 oraz art. 32 ustawy. Jak wynika z przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, zarówno operator, jak i przewoźnik są podmiotami uprawnionymi do świadczenia usług w zakresie przewozu osób, jeśli spełniają warunki do podejmowania i wykonywania działalności w zakresie przewozu osób, określone w przepisach ustaw wymienionych w art. 6 ustawy. Operator wykonuje przewozy o charakterze użyteczności publicznej na podstawie umowy o świadczenie usług, zawartej z organizatorem (jednostką samorządu terytorialnego), w zakresie publicznego transportu zbiorowego, a w przypadku samorządowego zakładu budżetowego, na podstawie aktu wewnętrznego, określającego warunki wykonywania usług przewozowych (art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy), natomiast przewoźnik wykonuje przewozy "komercyjne", niebędące przewozami o charakterze użyteczności publicznej, na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu (art. 4 ust. 1 pkt 11 ustawy), wydawanego także przez organizatora publicznego transportu zbiorowego.

W **rozdziale 3 oddział 2** ustawy, uregulowane zostały kwestie związane z zawieraniem przez operatora umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, natomiast w kolejnym **oddziale 3,** sprawy związane z dokonaniem zgłoszenia przez przewoźnika zamiaru wykonywania przewozu osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego, a także wydawaniem oraz cofaniem takiego zgłoszenia.

W przypadku, gdy z operatorem zawierana jest umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, ustawodawca reglamentując tę część organizacji transportu publicznego, określił w art. 25 ust. 3 ustawy, co powinna zawierać w szczególności taka umowa. W świetle przepisów ustawy, organizator, po wybraniu najkorzystniejszej oferty na podstawie warunków i kryteriów określonych w specyfikacji istotnych warunków

zamówienia, w terminie 30 dni od dnia przekazania zawiadomienia o wyborze oferty, zawiera z przedsiębiorcą umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Jednym z ustaleń umownych jest określenie strony, która zobowiązana jest **uzgodnić zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców,** z ich właścicielami i zarządzającymi. Do uzgodnienia zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, zastosowanie mają przepisy art. 32 ustawy, który określa tryb dokonania uzgodnienia zasad korzystania z przystanków przez przedsiębiorcę, przed dokonaniem zgłoszenia o zamiarze wykonywania przewozu.

Tymczasem, jak wskazano wyżej, w kwestionowanej uchwale Rada przewidziała wymóg zawarcia umowy określającej zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych, podczas gdy zawarcie z gminą umowy dotyczy świadczenia usług w zakresie transportu zbiorowego. Warunki i zasady korzystania z przystanków należy rozumieć jako faktyczne określenie sposobu korzystania z miejsca przeznaczonego do wsiadania lub wysiadania pasażerów na danej linii komunikacyjnej. Zasady te kierowane są do przewoźnika, który na ich podstawie będzie świadomy, w jaki sposób jest zobowiązany świadczyć usługi korzystając z przystanków, które są własnością (lub w posiadaniu) powiatu. Brak zatem podstaw do umieszczania w uchwale dotyczącej warunków i zasad korzystania z przystanków zapisów, które nie dotyczą faktycznego korzystania z przystanku, co Rada Powiatu w Otwocku uczyniła w ust. 2, 3 , 4 i 5 załącznika Nr 2 do uchwały.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, praktykę powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalną. Ze stanowiskiem takim koresponduje § 115, § 116 i § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz.908), zgodnie z którym w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym, nie zamieszcza się przepisów

niezgodnych z ustawą upoważniającą, ani nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, zasadne jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr 311/XXXIX/14 Rady Powiatu w Otwocku z dnia 23 października 2014 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Powiatu Otwockiego, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Otwocku, ustalenia warunków oraz zasad korzystania z nich, w części wskazanej w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Powiatowi przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały, w części objętej rozstrzygnięciem, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski