

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.4130.33.2024 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 1 lutego 2024 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 107)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVII/365/2023 Rady Powiatu w Jędrzejowie z dnia 28 grudnia 2023 roku w sprawie uchwalenia regulaminu przewozu osób i bagażu środkami publicznego transportu zbiorowego organizowanego przez Powiat Jędrzejowski w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 grudnia 2023 roku Rada Powiatu w Jędrzejowie podjęła uchwałę Nr LVII/365/2023 w sprawie uchwalenia regulaminu przewozu osób i bagażu środkami publicznego transportu zbiorowego organizowanego przez Powiat Jędrzejowski. Uchwała ta została przekazana do Wojewody Świętokrzyskiego w dniu 4 stycznia 2024 roku. W dniu 24 stycznia 2024 roku Wojewoda Świętokrzyski zawiadomił Przewodniczącego Rady o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz wyznaczył termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie. Wyjaśnienia nie zostały złożone w wyznaczonym terminie.

Analizowana uchwała została podjęta, między innymi, w oparciu o przepisy art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 107 – dalej jako u.s.p.), art. 4 i art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku – Prawo przewozowe (t. jedn. Dz. U. 2020, poz. 8 ze zm. – dalej jako u.p.p.) oraz art. 47 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym (t. jedn. Dz. U. 2023, poz. 2778 – dalej jako u.p.t.z.).

Przepis art. 40 ust. 1 u.s.p. stanowi, iż na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu. Stosownie zaś do treści art. 4 u.p.p. przewoźnik lub organizator publicznego transportu zbiorowego, o którym mowa w przepisach ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, mogą wydawać regulaminy określające warunki obsługi podróży, odprawy oraz przewozu osób i rzeczy. Zgodnie z treścią art. 47 u.p.t.z. w regulaminie przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym, o którym mowa w art. 46 ust. 1 pkt 9 u.p.t.z., określa się w szczególności warunki obsługi podróży, warunki odprawy oraz przewozu osób i bagażu, a także wskazuje się podmiot właściwy do przyjmowania skarg i reklamacji wynikających z realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz terminy rozpatrywania skarg i reklamacji. Z kolei przepis art. 15 ust. 6 u.p.p. stanowi, iż w odniesieniu do powiatowego regularnego przewozu osób przepisy porządkowe określa rada powiatu, a w odniesieniu do wojewódzkiego regularnego przewozu osób - sejmik województwa.

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Powiatu w Jędrzejowie przyjęła regulamin przewozu osób i bagażu środkami publicznego transportu zbiorowego organizowanego przez Powiat Jędrzejowski. Stosownie do treści przepisu art. 7 ust. 1 pkt 3 u.p.t.z. organizatorem publicznego transportu zbiorowego, właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów, jest powiat - na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich, a także - w sytuacji, w której powierzono mu zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między powiatami - na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich, na obszarze powiatów, które zawarły porozumienie. Z treści przepisu art. 7 ust. 4 pkt 4 u.p.t.z. wynika natomiast, że w przypadku powiatu określone w ustawie zadania organizatora wykonuje starosta. Jednocześnie ustawodawca zastrzegł niektóre zadania organizatora wprost do właściwości rady powiatu – jak ma to miejsce przy ustaleniu stawki opłaty za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców, których właścicielem albo zarządzającym jest powiat (art. 16 ust. 4 u.p.t.z.) czy też przy ustaleniu ceny za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej w powiatowych przewozach pasażerskich (art. 50a ust. 2 u.p.t.z.). W przypadku regulaminu przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym, o którym mowa w art. 47 u.p.t.z., ustawodawca nie przewidział właściwości organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego co, w ocenie organu nadzoru, świadczy o tym, że, stosownie do regulacji art. 7 ust. 4 pkt 4 u.p.t.z. zadanie powiatu jako organizatora publicznego transportu zbiorowego, polegające na opracowaniu wskazanego wyżej regulaminu, powinno być wykonywane przez starostę.

Stanowisko to znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 22 lipca 2014 roku, sygn. akt: I SA/Ke 345/14, w którym Sąd ten stwierdził, iż „przepis art. 7 ust. 4 ustawy

o publicznym transporcie zbiorowym jednoznacznie wskazuje, że określone w ustawie zadania organizatora, o którym mowa w ust. 1 pkt 1-5 tej ustawy, wykonuje w przypadku gminy wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Do zadań organizatora należy planowanie rozwoju transportu, organizowanie publicznego transportu zbiorowego, zarządzanie publicznym transportem zbiorowym (art. 8 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym). Ustawodawca powierzając wykonywanie zadań organizatora organowi wykonawczemu gminy, zastrzegł niektóre z nich do właściwości uchwałodawczej rady (art. 15 ust. 2 - określenie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków korzystania, o których mowa w ust. 1 pkt 6, stawek opłat za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców - art. 16 ust. 4 ustawy). Podobnie w ustawie Prawo przewozowe ustawodawca przyznał kompetencję do wydawania przepisów porządkowych radzie gminy (art. 15 ust. 5). Skoro ustawodawca określając w sposób jednoznaczny, który z organów gminy wykonuje zadania organizatora, zamieścił tak w przepisach ustawy o publicznym transporcie zbiorowym jak i przepisach ustawy Prawo przewozowe delegacje dla rady gminy do wydania przepisów prawa miejscowego we wskazanym zakresie, a nie przyznał stosownego upoważnienia do wydania regulaminu przewozu, w ocenie Sądu wskazane przepisy art. 4 ustawy Prawo przewozowe w zw. z art. 7 ust. 1 nie mogą stanowić normy delegacyjnej, upoważniającej radę gminy do uchwalenia regulaminu jako aktu prawa miejscowego". Powyższy wyrok, pomimo iż dotyczy kompetencji rady gminy, pozostaje aktualny również w odniesieniu do kompetencji przyznanych radzie powiatu.

Ponadto w postanowieniu z dnia 17 czerwca 2015 roku, sygn. akt: II SA/Ke 400/15, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach wyraził pogląd, zgodnie z którym regulamin przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym należy zakwalifikować do kategorii wzorca umownego w rozumieniu art. 384 i następane ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny (t. jedn. Dz. U. 2023, poz. 1610 ze zm.). Uznając powyższy pogląd za zasadny należy dodatkowo zwrócić uwagę, że, jak wynika z treści art. 4 u.p.p., regulamin przewozu może wydawać każdy przedsiębiorca, a prawo nie dzieli regulaminów na wydawane przez podmioty ustawowo do tego upoważnione i regulaminy wydawane przez inne podmioty. Tym samym, w ocenie organu nadzoru, przepis art. 47 u.p.t.z. nie może stanowić podstawy prawnej do uchwalenia przez radę powiatu regulaminu przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym jako aktu prawa miejscowego.

Mając na względzie powyższe należało stwierdzić nieważność uchwały Nr LVII/365/2023 Rady Powiatu w Jędrzejowie z dnia 28 grudnia 2023 roku w sprawie uchwalenia regulaminu przewozu osób i bagażu środkami publicznego transportu zbiorowego organizowanego przez Powiat Jędrzejowski w całości jako podjętej z istotnym naruszeniem przepisów art. 40 ust. 1 u.s.p., art. 4 u.p.p., art. 7 ust. 4 pkt 4 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 3 u.p.t.z. oraz art. 47 u.p.t.z.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego - w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Świętokrzyski

Józef Bryk