



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

---

Białystok, dnia 29 września 2022 r.

Poz. 4193

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NK-II.4131.119.2022.AK WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 28 września 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.),

#### **stwierdzam nieważność**

§ 3, § 6, § 7, § 8 i § 9 załącznika Nr 2 do uchwały Rady Gminy w Perlejewie Nr 260/XXXIV/22 z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem jest Gmina Perlejewo oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 31 sierpnia 2022 r. Rada Gminy w Perlejewie podjęła uchwałę Nr 260/XXXIV/22 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem jest Gmina Perlejewo oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, która w dniu 8 września 2022 r. wpłynęła do organu nadzoru i z urzędu podana została kontroli legalności.

Przeprowadzana analiza wykazała, że uchwała w części istotnie narusza obowiązujące przepisy prawa. W związku z powyższym, w dniu 23 września 2022 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze celem, stwierdzenia nieważności ww. uchwały w odpowiedniej części.

Na wstępie należy wskazać, że zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1343), określenie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania, o których mowa w ust. 1 pkt 6, następuje w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego.

Z kolei art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy stanowi, że 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.

Kompetencja uchwałodawcza rady gminy, wynikająca z treści art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, ograniczona została do określenia przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania, o których mowa w ust. 1 pkt 6) art. 15 ust. 1 ustawy. Regulamin korzystania z przystanków, uchwalany na gruncie ustawy szczegółowej – o publicznym transporcie zbiorowym, stanowi w swej istocie akt określający zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, o którym stanowi także przepis art. 40 ust. 2 pkt 4) ustawy o samorządzie gminnym.

Należy podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje

powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

W § 3 Załącznika Nr 2 do uchwały Nr 260/XXXIV/22 Rady Gminy w Perlejewie, wskazano, że *warunkiem niezbędnym do korzystania z przystanków komunikacyjnych jest uzyskanie zgody ich właściciela. W celu jej uzyskania należy dostarczyć do Gminy Perlejewo projekt proponowanego rozkładu jazdy wraz z ilością przystanków.*

Orzecznictwo administracyjne, wskazuje, że przez warunki i zasady korzystania z przystanków, należy rozumieć faktyczne określenie sposobu korzystania z miejsca przeznaczonego do wsiadania lub wysiadania pasażerów na danej linii komunikacyjnej, w którym umieszcza się informacje dotyczące w szczególności godzin odjazdów środków transportu, a ponadto, w transporcie drogowym, oznaczone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 988 z późn. zm). Adresatem normy dotyczącej zasad korzystania jest przewoźnik, który na tej podstawie będzie świadomy, w jaki sposób jest zobowiązany świadczyć usługi korzystając z przystanków, które są własnością (lub w posiadaniu) gminy. W związku z tym nie jest uzasadnione umieszczanie w uchwale dotyczącej warunków i zasad korzystania z przystanków zapisów, które nie dotyczą faktycznego korzystania z przystanku.

Ponadto należy wskazać, że publiczny transport zbiorowy, zgodnie z przepisami ustawy, odbywać się może na podstawie umowy, o której mowa w art. 19 i nast. ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, albo też – na podstawie zgłoszenia regulowanego w przepisach art. 30 i nast. ww. ustawy. W zakresie delegacji ustawowej rady gminy, nie mieści się zatem uprawnienie do decydowania o szczegółowym przebiegu procedury, prowadzącej do zawarcia umowy lub uwzględnienia zgłoszenia przewoźnika, w tym zwłaszcza o warunkach, jakie należy spełnić lub dokumentach, jakie należy przedłożyć wraz z wnioskiem, w trakcie ubiegania się o możliwość korzystania z przystanku komunikacyjnego. Powołana materia, należy do sfery wykonawczej i nie mieści się w zakresie pojęcia „zasad i warunków korzystania z przystanków”. Podnieść także należy, że ustawodawca w treści art. 30 i nast. ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, uregulował wymogi konieczne, poprzedzające rozpoczęcie realizacji przewozu i wprowadzenie w regulaminie uchwalanym przez radę gminy, jakichkolwiek postanowień, modyfikujące przepisy ustawowe, jest niedopuszczalne.

Następnie w § 6 Załącznika Nr 2 Rada Gminy w Perlejewie ustaliła, że *na przystankach zabrania się umieszczania bez zgody właściciela plakatów, reklam i ogłoszeń, prowadzenia innej działalności niż przewóz osób.* Tymczasem czyni, których zabrania cytowany zapis uchwały są objęte sankcją z art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2021 r. poz. 2008 z późn. zm.). Stosownie bowiem do brzmienia tego przepisu „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”. Tym samym Rada Gminy Perlejewo dokonała nieuprawnionej modyfikacji art. 63a ust. 1 ustawy Kodeks wykroczeń. Organ stanowiący gminy nie jest władny modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne są niezgodne z zasadami legislacji (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 1831/02, niepublikowane, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. akt II SA/Ka 508/02, niepublikowane, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, publ. OSS 2000/1/17).

Przepis § 11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz.U. z 2018 r. poz. 202) zobowiązuje przewoźnika wykonującego regularny przewóz osób do podania rozkładu jazdy do publicznej wiadomości w szczególności poprzez przekazanie rozkładu jazdy organizatorowi publicznego transportu zbiorowego celem podania do publicznej wiadomości informacji niezbędnych do administrowania systemem informacji dla pasażera, a także rozkładu jazdy oraz informacji dotyczącej rozkładu jazdy właścicielowi albo zarządzającemu przystankiem komunikacyjnym lub dworcem, celem zamieszczenia informacji dotyczącej rozkładu jazdy na danym obiekcie, następuje poprzez przekazanie kopii zatwierdzonego rozkładu jazdy w postaci pliku w formacie PDF oraz w wersji elektronicznej umożliwiającej edycję tekstu. Rozporządzenie w sprawie rozkładów jazdy wskazuje zatem wyraźnie, że to właściciel albo zarządzający przystankiem komunikacyjnym

zamieszcza informację dotyczącą rozkładu jazdy na danym obiekcie, zaś przewoźnik zobowiązany jest jedynie do przekazania kopii zatwierdzonego rozkładu jazdy w postaci pliku w formacie PDF oraz w wersji elektronicznej umożliwiającej edycję tekstu.

Wbrew dyspozycji ww. przepisu, Rada Gminy w Perlejewie postanowiła natomiast mocą § 7 Załącznika Nr 2 do kwestionowanej uchwały, że obowiązek ten spoczywać będzie na korzystającym z przystanku operatorze i przewoźniku.

Rada Gminy w Perlejewie w § 8 Załącznika nr 2 uregulowała kwestie ponoszenia odpowiedzialności. W tym miejscu należy wskazać na wyrok WSA w Olsztynie z dnia 2 września 2010 r., sygn. akt II SA/OI 659/10, w którym sąd stwierdził, że określenie zasad i trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej nie zawiera w swoim zakresie pojęciowym uprawnienia organu do wyłączenia własnej odpowiedzialności z tytułu korzystania z tych obiektów, bowiem odpowiedzialność ta jest regulowana zapisami ustawy Kodeks cywilny (...).

Poza delegacją ustawową wynikającą z art. 15 ust. 2 ustawy jest również wskazanie na nieodpłatność korzystania z przystanków (§ 9 załącznika nr 2). Kwestia ustalenia odpłatności powinna być uregulowana na podstawie innego przepisu ustawy ale dodatkowo należy wskazać, że art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nie zezwala radzie gminy na zwolnienie wszystkich operatorów i przewoźników z uiszczenia opłaty finansowej. Taki zapis nie znajduje podstawy prawnej w umocowaniu rady gminy do takiego zakresu stanowienia. Delegacja ustawowa upoważnia radę jedynie do fakultatywnego nałożenia opłaty za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców. W ramach przyznanej delegacji rada nie posiada uprawnienia do ustanawiania dla siebie nowego upoważnienia, jakim jest zwolnienie z opłaty. Uprawnienie pn. „zwolnienie z opłaty” wchodzi w zakres materii ustawowej i powinno być ustalone na poziomie aktu hierarchicznie wyższym niż uchwała.

Niniejszym należy również stwierdzić, że definicja słowa „zwolnienie” oznacza wg słownika języka polskiego PWN: „uczynić kogoś wolnym od jakiegoś obowiązku, od odpowiedzialności itp.” (Słownik Języka Polskiego PWN Drabik Lidia i inni, rok wydania 2006; wydawnictwo naukowe PWN) Oznacza to, iż aby dokonać zwolnienia, musi istnieć obowiązek dokonania jakiejś konkretnej czynności lub nakaz zachowania się w określony sposób w określonej sytuacji. Przenosząc powyższe na grunt przedmiotowej sprawy, ww. obowiązek musi być prawnie relevantny. Konkludując, żeby rada gminy mogła zwolnić z uiszczenia opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych i dworców, musiałyby zaistnieć równocześnie dwie przesłanki. Jedną z nich to wyraźne upoważnienie ustawowe dla rady do nałożenia obowiązku uiszczenia opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych przez każdego przewoźnika lub operatora chcącego zatrzymać się na danym przystanku, natomiast druga to również jasno sprecyzowane upoważnienie ustawowe dla rady do zwolnienia z obowiązku uiszczenia takiej opłaty.

W orzecznictwie wskazuje się, iż rada gminy stanowiąc akty prawa miejscowego winna treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego upoważnienia i przysługujących kompetencji, a w zakresie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (tak min. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r. sygn. akt SA/Wr310/92). Takie stanowisko znajduje również uzasadnienie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr745/06 który stanowi, że „zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowana jest normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu; podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest bowiem upoważnienie zawarte w ustawie co przesądza o ich zależnej pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie dla rady gminy dla podjęcia aktu prawa miejscowego; narusza prawo nie tylko akt prawa miejscowego, który wykracza poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności wskazanej na wstępie uchwały w zakresie objętym sentencją niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego jest w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia jego doręczenia.

**z up. Wojewody Podlaskiego**  
**Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli**  
**Zofia Silwonik**