



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 4 listopada 2024 r.

Poz. 5135



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.366.2024

z dnia 30 października 2024 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr VII/66/2024 Rady Miasta Zamość z dnia 30 września 2024 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Miasta Zamość oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, w części obejmującej § 1 ust. 4 i ust. 5 załącznika Nr 3 do uchwały.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr VII/66/2024 Rady Miasta Zamość z dnia 30 września 2024 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Miasta Zamość oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, w części obejmującej § 1 ust. 4 i ust. 5 załącznika Nr 3 do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr VII/66/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 października 2024 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Miasta podjęła na podstawie m. in. art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 2778, ze zm.). Przepis ten stanowi, że 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.

Wskazany przepis wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone organom prowadzącym do uregulowania w formie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi stanowiącemu gminy.

W stosunku do aktów prawa miejscowego znaczenie istotne ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, iż organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Jeśli więc ustawodawca zastrzegł, że w akcie prawa miejscowego powinny znaleźć się określone regulacje, to ich brak oznacza niewypełnienie przez przedmiotową uchwałę zakresu regulacji określonej w upoważnieniu ustawowym, co skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego istotnie naruszają prawo. Pogląd taki jest ugruntowany w orzecznictwie.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 grudnia 2011r., sygn. akt II OSK 2058/11 wskazał, że „konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego”.

W załączniku Nr 3 do uchwały Nr VII/66/2024 Rady Miasta Zamość zostały ustalone warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych na terenie Miasta Zamość.

Zgodnie z § 1 ust. 4 załącznika Nr 3, *umowa, o której mowa w ust. 1, powinna w szczególności zawierać: 1) Trasy przebiegu linii komunikacyjnej (opisana przystankiem początkowym, końcowym i co najmniej jednym przystankiem pośrednim-o ile istnieje) a w przypadku komunikacji miejskiej numerem linii, 2) Wykaz przystanków oraz zasad korzystania z nich,*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja, określająca elementy umowy na korzystanie z przystanków komunikacyjnych, nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa i wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Kwestia elementów umowy na korzystanie z przystanków komunikacyjnych – jako należąca do sfery wykonawczej - nie mieści się w zasadach i warunkach korzystania z przystanków - materii regulowanej przez organ stanowiący. To działający w imieniu jednostki organ wykonawczy powinien samodzielnie (bez żadnych wytycznych Rady w tym zakresie) kształtować treść umowy w granicach wyznaczonych przez przepis art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego.

Zgodnie z tym przepisem strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Zasada ta przyznająca stronom swobodę w kształtowaniu łączącego je stosunku umownego, musi mieć także zastosowanie w przypadku umów zawieranych na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy. Zgodnie z tym przepisem, organizowanie transportu publicznego polega bowiem w szczególności na zapewnieniu odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie korzystania z przystanków komunikacyjnych oraz dworców.

Postanowienia § 1 ust. 4 załącznika Nr 3 do przedmiotowej uchwały, określające obligatoryjne postanowienia umowy, która ma dopiero być zawarta przez kontrahentów w przyszłości, nie pozostawia stronom swobody w tym zakresie.

Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego, wiążącej jednostronnie jej adresatów. Brak jest więc podstaw prawnych do wprowadzenia takich regulacji do przedmiotowej uchwały.

Jednocześnie na fakt, iż sprawy związane z zawieraniem umów w zakresie publicznego transportu zbiorowego na terenie gminy należą do wyłącznej właściwości organu wykonawczego gminy, wskazuje sama ustawa o publicznym transporcie zbiorowym.

Z przepisu art. 7 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 4 pkt 1 tej ustawy wynika, że organizatorem publicznego transportu zbiorowego, jeśli chodzi o gminę: na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich lub której powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między gminami - na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, na obszarze gmin, które zawarły porozumienie - jest wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Przepis art. 5 ust. 2 ustawy stanowi, iż publiczny transport zbiorowy może odbywać się na podstawie:

- 1) umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- 2) zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym;
- 3) decyzji o przyznaniu otwartego dostępu albo decyzji o przyznaniu ograniczonego dostępu, o których mowa w art. 29c ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym;
- 4) jednolitego certyfikatu bezpieczeństwa, o którym mowa w art. 17e ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, albo świadectwa bezpieczeństwa, o którym mowa w art. 17e ust. 3 tej ustawy.

Jeśli chodzi o kwestie umów o świadczenie usług zawieranych w celu realizacji publicznego transportu zbiorowego na terenie gminy, przepisy ustawy wprost wskazują, iż zawieranie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego należy do wyłącznych uprawnień organizatora (art. 15 ust. 1 pkt 9).

Zgodnie z treścią § 1 ust. 5 załącznika Nr 3 do uchwały, *umieszczenie tablicy z rozkładem jazdy na przystankach komunikacyjnych oraz jej utrzymanie w należyłym stanie technicznym należy do przewoźnika.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia określonego w art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Dotyczy bowiem materii, która została już

uregulowana w źródle prawa powszechnie obowiązującego, tj. art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 8, ze zm.).

W myśl ww. przepisu, 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.

Z kolei sposób realizacji ww. 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 i ust. 3 pkt 2 lit. b ww. rozporządzenia, właściciel lub zarządzający przystankiem komunikacyjnym jest podmiotem obowiązany do zamieszczenia informacji dotyczącej 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. Unormowanie w rozporządzeniu powyższych kwestii wyklucza zatem kompetencję prawotwórczą rady gminy w tym zakresie.

Ponadto Rada poprzez zobowiązanie przewoźnika do umieszczenia tablicy z rozkładem jazdy oraz utrzymania jej w należyтым stanie technicznym, przerzuca na ten podmioty koszty związane z tymi obowiązkami. Tymczasem zgodnie z § 17 ust. 1 ww. rozporządzenia w sprawie rozkładów jazdy, ponoszenie kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy na przystanku komunikacyjnym (...) odbywa się na podstawie umowy.

W świetle powyższego należy uznać, niezgodnym zatem z prawem jest zapis uchwały, którym Rada arbitralnie nakłada na przewoźnika obowiązek utrzymania rozkładu jazdy w należyтым stanie technicznym. O tym, na kim będzie ciążył obowiązek utrzymania w należyтым stanie technicznym tabliczek rozkładu jazdy decyduje umowa cywilnoprawna, a nie przepisy zakwestionowanej uchwały.

Stanowisko organu nadzoru zdeterminowane jest aktualnym orzecnictwem sądowno-administracyjnym (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2023 r. sygn. akt III/SA/Po 417/23, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 lutego 2023 r. sygn. akt III SA/GI 711/22, wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 listopada 2021 r. sygn. akt III SA/Łd 798/21).

Wydając akty będące źródłem prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy, Rada Miasta obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną przepisami prawa powszechnie obowiązującymi.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr VII/66/2024 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

**Krzysztof Komorski**

Otrzymują:

- 1) Prezydent Miasta Zamość
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Zamość