



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 15 listopada 2024 r.

Poz. 5436



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.374.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 14 listopada 2024 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr VIII/42/24 Rady Gminy Sawin z dnia 25 października 2024 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem jest Gmina Sawin oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, w części obejmującej ust. 5 lit. b, ust. 6-9 oraz ust. 12 w załączniku Nr 2 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 VIII/42/24 Rady Gminy Sawin z dnia 25 października 2024 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem jest Gmina Sawin oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, w części obejmującej ust. 5 lit. b, ust. 6-9 oraz ust. 12 w załączniku Nr 2 do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr VIII/42/24 została doręczona organowi nadzoru 30 października 2024 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy 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). 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 określa granice kompetencji prawotwórczej przyznanej organowi stanowiącemu.

W stosunku do aktów prawa miejscowego istotne znaczenie 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. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego istotnie naruszają prawo. Pogląd taki jest ugruntowany w orzecznictwie.

Naczelnny 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 2 do przedmiotowej uchwały określone zostały warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych dla operatorów i przewoźników wykonujących regularne przewozy osób w publicznym transporcie zbiorowym.

Zgodnie z treścią ust. 5 lit. b załącznika Nr 2 przedsiębiorca korzystający z przystanku zobowiązuje się do *każdorazowego powiadomienia zarządzającego przystankami o zamiarze zmiany rozkładu jazdy w szczególności w przypadkach dotyczących zmiany godzin i dni kursowania oraz zmiany ilości przystanków w ramach posiadanego uzgodnienia.*

W ust. 6 załącznika określono, że: *„Operatorzy i przewoźnicy posiadający właściwą zgodę na korzystanie z przystanków komunikacyjnych stanowiących własność Gminy Sawin, mają obowiązek podać do publicznej wiadomości rozkłady jazdy poprzez zawieszenie stosownej informacji na przystankach komunikacyjnych zgodnie z ustawą z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264).”*

Ponadto w załączniku Nr 2 przyjęto, że: *„sposób zamieszczenia rozkładu jazdy na przystanku należy uzgodnić z Wójtem Gminy Sawin” (ust. 7); „utrzymanie tablicy z rozkładem jazdy w należyłym stanie technicznym należy do przedsiębiorcy (operatora, przewoźnika)” (ust. 8).*

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia określonego w art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Dotyczą one 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 przedsiębiorcy (operatora, przewoźnika) do podania do publicznej wiadomości rozkładu jazdy poprzez zawieszenie stosownej informacji na przystankach (pkt 5 lit. b) oraz do utrzymania tablicy z rozkładem jazdy w należyłym stanie technicznym (pkt 8), przerzuca na te 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 za niezgodny z prawem przepis uchwały, którym Rada arbitralnie nakłada na przewoźnika obowiązek utrzymania rozkładu jazdy w należyłym stanie technicznym. O tym, na kim będzie ciążył obowiązek utrzymania w należyłym stanie technicznym tablic 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 Gminy 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.

Zgodnie z ust. 9 załącznika Nr 2 do uchwały: *„zabrania się umieszczania na przystankach komunikacyjnych innych informacji niż te, które dotyczą rozkładu jazdy oraz reklam w rozumieniu art. 4 ust. 23 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320 z późn. zm.)”*.

Powyższa regulacja wykracza poza zakres kompetencji przyznaných Radzie Gminy.

Wskazać należy, iż kwestię tę regulują inne przepisy powszechnie obowiązującego prawa. Rada Gminy w uchwalanym przez siebie akcie prawa miejscowego nie jest uprawniona do powielania, regulowania kwestii tożsamyh z tymi, które już zostały uregulowane w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

Czyny, których dokonywania zabrania cytowana regulacja uchwały są objęte sankcją przewidzianą w art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119). Zgodnie z tym przepisem, 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.

Zatem ustalenie przedmiotowych zakazów w uchwale w sytuacji, gdy brak jest podstaw prawnych do ich ustalania, a kwestie te uregulowane już zostały w innych przepisach powszechnie obowiązującego prawa, stanowi istotne naruszenie prawa.

Powyższe stanowisko jest prezentowane m. in. w orzeczeniach WSA w Gliwicach z dnia 25 lipca 2014r., sygn. akt II SA/Gl 748/14 oraz WSA w Poznaniu z dnia 31 sierpnia 2022r., sygn. akt III SA/Po 1729/21.

W uzasadnieniu przywołanego wyżej wyroku z dnia 31 sierpnia 2022r. Sąd podzielił pogląd, że czyny związane z rozmieszczaniem plakatów i ogłoszeń objęte są sankcją z art. 63a § 1 K.w., zatem ustanowienie przedmiotowych zakazów w sytuacji, gdy brak jest podstaw prawnych do ich ustalania, przy jednoczesnym uregulowaniu ich w K.w. stanowi istotne naruszenie prawa, a w konsekwencji konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie wprowadzania takich zakazów.

Uchwała w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych oraz ustalenia warunków i zasad korzystania z tych przystanków jest aktem prawa miejscowego, wydanym z upoważnienia określonego w art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Ustawowe upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego nie może opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych. Niedopuszczalne jest zatem stosowanie wykładni rozszerzającej czy też celowościowej.

Zgodnie z ust. 12 załącznika Nr 2 do przedmiotowej uchwały: *„w przypadku nie stosowania się przedsiębiorców do warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, Wójt Gminy Sawin może cofnąć zgodę na ich korzystanie.”*.

Przytoczona regulacja została podjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej, wynikającej z art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, nie mieści się ona bowiem w pojęciu zasad i warunków korzystania z przystanków komunikacyjnych.

W aktualnym orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazano, że: *„W ocenie Sądu regulacja ta również nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej zawartej w przepisie art. 15 ust. 2 ustawy. Przede wszystkim, stosownie do wskazanej wyżej normy kompetencyjnej wynikającej z art. 15 ust. 2 ustawy właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego został upoważniony do określenia m.in. warunków i zasad korzystania z przystanków, których jest właścicielem lub zarządzającym. Określenie warunków w tym konkretnym przypadku oznacza wskazanie czynników, od których uzależnione jest korzystanie z przystanków (np. wymóg posiadania stosownej umowy). Z kolei określenie zasad oznacza wprowadzenie pewnego sposobu postępowania przez określone podmioty w danych okolicznościach. Przekładając tę regułę na omawiany przypadek wskazać należy, że wprowadzenie zasad to nic innego jak określenie adresatów norm i reguł postępowania w przypadku korzystania przez nich z udostępnionych przystanków. 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 ustawowo reguluje”* – por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 lutego 2023 r., sygn. akt III SA/Gl 711/22 i powołane tam orzecznictwo.

Tym samym w zakresie kompetencji Rady Gminy nie mieści się określenie warunków, w których można cofnąć zgodę na korzystanie z przystanków (zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 5 stycznia 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1434/15).

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr VIII/42/24, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

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

WOJEWODA LUBELSKI

**Krzysztof Komorski**

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Sawin
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Sawin