



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 25 listopada 2022 r.

Poz. 5119

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.412.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 21 listopada 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr XLVIII/323/2022 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych zlokalizowanych na terenie Gminy Młynary, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Młynary oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków **w części dotyczącej Załącznika Nr 2 do uchwały w zakresie: § 2 ust. 3, 4, 5, 6, 7 oraz § 3 zdanie drugie i trzecie.**

#### Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 31 października br., Rada Miejska w Młynarach, powołując jako podstawę art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2022 r., poz. 1343), określiła, w formie Załącznika Nr 2 do uchwały, warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych zlokalizowanych na terenie Gminy Młynary, postanawiając w tym zakresie, m.in. iż:

- rozkłady jazdy środków transportu poszczególnych przedsiębiorców (operatorów i przewoźników) są podawane do publicznej wiadomości na wszystkich wymienionych w rozkładzie jazdy przystankach komunikacyjnych. Każdy rozkład jazdy zawiera nazwę operatora lub przewoźnika i ewentualnie jego logo (§ 2 ust. 3 Załącznika Nr 2 do uchwały),

- umieszczenie tablicy z rozkładem jazdy oraz jej utrzymanie w należyтым stanie technicznym należy do przedsiębiorcy (operatora, przewoźnika) (§ 2 ust. 4 Załącznika Nr 2 do uchwały),

- rozkład jazdy (wymiary tablicy, grafika, sposób montażu) podlega uzgodnieniu z Gminą Młynary (§ 2 ust. 5 Załącznika Nr 2 do uchwały),

- zabrania się umieszczania na przystankach bez zgody Gminy Młynary innych informacji oraz reklam (§ 2 ust. 6 Załącznika Nr 2 do uchwały),

- rozkład jazdy uwzględnia wyłącznie przystanki komunikacyjne określone przez organizatora (§ 2 ust. 7 Załącznika Nr 2 do uchwały),

- zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym określenie przystanków komunikacyjnych oraz zasad i warunków korzystania następuje w drodze uchwały właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego. Organizowanie publicznego transportu drogowego polega między innymi na: określeniu przystanków komunikacyjnych, którym właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnieniu przystanków dla operatorów i przewoźników oraz ustaleniu warunków i zasad korzystania z przystanków, dlatego zasadne jest podjęcie uchwały (§ 3 zdanie drugie i trzecie Załącznika Nr 2 do uchwały).

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie drogowym, organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na:

- 1) badaniu i analizie potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej;
- 2) podejmowaniu działań zmierzających do realizacji istniejącego planu transportowego albo do aktualizacji tego planu;
- 3) zapewnieniu odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie:
  - a) standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych oraz dworców,
  - b) korzystania z przystanków komunikacyjnych oraz dworców,
  - c) funkcjonowania zintegrowanych węzłów przesiadkowych,
  - d) funkcjonowania zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego,
  - e) systemu informacji dla pasażera;
- 4) określaniu sposobu oznakowania środków transportu wykorzystywanych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej;
- 5) ustalaniu stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem albo zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, zlokalizowanych na liniach komunikacyjnych na obszarze właściwości organizatora;
- 6) 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; 7) określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla wszystkich operatorów i przewoźników oraz informowaniu o stawce opłat za korzystanie z tych obiektów; 8) przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowania prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- 9) zawieraniu umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- 10) ustalaniu opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 915), za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- 11) ustalaniu sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- 12) wykonywaniu zadań, o których mowa w art. 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

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 ww. 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. Zgodnie z ugruntowaną judykaturą, umocowanie do stanowienia w przedmiocie określenia „zasad i trybu korzystania” z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, oznacza kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do tych obszarów (urządzeń), norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Zarówno warunki, jak i zasady korzystania, o których mowa w normie kompetencyjnej, wyznaczają pewien obszar, w ramach którego rada gminy może je swobodnie kształtować. Nie oznacza to jednak dowolności, albowiem rada ma obowiązek ściśle trzymać się ram wyznaczonych zarówno przez ustawę, jak i naturę materii, którą w ramach danego upoważnienia ustawowego reguluje.

Orzecznictwo administracyjne, wskazuje także, 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, oznaczone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2021 r., poz. 450 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.

Uchwała rady gminy, stanowiąca akt prawa miejscowego, nie może także regulować kwestii, które uregulowane zostały w aktach prawnych wyższego rzędu, ani zagadnień, które winny znaleźć się w umowie zawieranej w sprawie wykonywania transportu zbiorowego lub ustalanych w ramach uzgodnień warunków przewozu - na podstawie art. 32 ust. 3 ustawy. Przepisy takie, ustanawiane przez radę gminy, podejmowane są bez podstawy prawnej, z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

Mając na uwadze powyższe, zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą przepisów § 2 ust. 3, 4, 5 i 7 Załącznika Nr 2 do uchwały, które dodatkowo stanowią powtórzenia i modyfikacje przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz przepisów rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. z 2018 r., poz. 202). Wskazać należy, że kwestie obowiązków, odnoszących się do rozkładów jazdy, uregulowane zostały przepisami rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. z 2018 r. poz. 202), wydanym na podstawie art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 8). Zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia, przewoźnik wykonujący regularny przewóz osób podaje rozkład jazdy do publicznej wiadomości, w szczególności poprzez przekazanie rozkładu jazdy oraz informacji dotyczącej rozkładu jazdy właścicielowi albo zarządzającemu przystankiem komunikacyjnym lub dworcem, celem zamieszczenia informacji dotyczącej rozkładu jazdy na danym obiekcie - w transporcie drogowym oraz innym szynowym. Zgodnie natomiast z § 11 ust. 3 pkt 2 lit. b tego rozporządzenia, w transporcie drogowym podawanie rozkładu jazdy do publicznej wiadomości polegające na przekazaniu 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.

Przywołane przepisy jasno stanowią, że ustawodawca obowiązkiem ogłaszania rozkładów jazdy na przystankach i dworcach obarczył ich właścicieli i zarządców. Tym samym, zakwestionowane postanowienia zostały podjęte z naruszeniem prawa.

Ponadto w rozdziale 2 ww. rozporządzenia określono treść rozkładu jazdy, natomiast w rozdziale 6 rozporządzenia uregulowany został tryb zatwierdzania rozkładów jazdy. W ocenie organu nadzoru, zacytowane wyżej uregulowania Załącznika Nr 2 do uchwały wykraczają poza delegację określoną w art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie drogowym. Postanowienia te nie dotyczą ani warunków, ani zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych. Zauważyć ponadto należy, że kwestie dotyczące treści rozkładów jazdy, a także sposobów i terminów ogłaszania oraz aktualizacji rozkładów jazdy unormowane zostały w przepisach prawa powszechnie obowiązującego wyższego rzędu, w tym w powołanym wyżej rozporządzeniu, co wyklucza kompetencję uchwałodawczą prawodawcy miejscowego w tym zakresie.

Ostatecznie też, z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, uchwalony został przepis § 2 ust. 6 Załącznika Nr 2 do uchwały, który dodatkowo, dotyczy materii regulowanej ustawą. Zakaz umieszczania na przystankach innych informacji oraz reklam, wynika z treści art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń, który sankcjonuje zachowanie polegające na umieszczeniu w miejscu publicznym, do tego nieprzeznaczonym, ogłoszeń, plakatów, afiszy, apeli, ulotek, napisów lub rysunków. Ustalenie zatem przedmiotowych zakazów w sytuacji, gdy brak jest podstaw prawnych do ich ustalania, a sprawy te uregulowane już zostały w ustawie, stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto zasadnym jest stwierdzenie nieważności § 3 zdanie drugie i trzecie Załącznika Nr 2 do uchwały, w którym Rada Miejska w Młynarach zawarła modyfikację art. 15 ust. 1 pkt 6 oraz ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Kwestionowane regulacje § 3 Załącznika Nr 2 do uchwały stanowią modyfikację przepisów ustawowych, a ich powoływanie w regulaminie korzystania z przystanków komunikacyjnych nie znajduje podstaw prawnych.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować kwestii, które ujęte są w materii ustawowej lub w rozporządzeniach wykonawczych do ustaw. Powtarzanie regulacji aktów prawnych wyższego rzędu bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące. Może to prowadzić do odmiennej, czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

**Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.**

Wojewoda Warmińsko-Mazurski  
Artur Chojecki