



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 1 sierpnia 2022 r.

Poz. 5712

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.200.2022.5

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 20 lipca 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 ze zm.)

#### **orzekam**

nieważność § 3 ust. 2 pkt 6-11 oraz § 4 załącznika nr 2 do uchwały nr XXXIII/263/2022 Rady Gminy Kamieniec z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządcą jest Gmina Kamieniec, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków – ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 23 czerwca 2022 r. Rada Gminy Kamieniec podjęła uchwałę nr XXXIII/263/2022 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządcą jest Gmina Kamieniec, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, zwaną dalej „uchwałą”. Przedmiotową uchwałą ustanowiono „Regulamin korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina Kamieniec”, stanowiący załącznik nr 2 do uchwały (zwany dalej „regulaminem”).

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: „art. 18 ust. 2 pkt.15, art. 40 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) oraz art. 15 ust.2 w związku z art.15 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1371 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 24 czerwca 2022 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Zgodnie z treścią art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1343, zwanej dalej „ustawą”), 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. Określenie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów następuje w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego (art. 15 ust. 2 ustawy).

Kompetencja uchwałodawcza rady wynikająca z art. 15 ust. 2 ustawy ograniczona została zatem do określenia przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego oraz do określenia warunków i zasad korzystania z nich. „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. (...)

wprowadzenie zasad to nic innego jak określenie adresatów norm i reguł postępowania w przypadku korzystania przez nich z udostępnionych przystanków” – jak stwierdzono w uzasadnieniu wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 5 stycznia 2016 r. (II SA/Rz 1434/15; CBOSA).

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że organ stanowiący gminy musi ściśle dostosować podejmowane regulacje do zakresu upoważnienia ustawowego. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Organ stanowiący gminy jest zobowiązany zarówno do pełnej realizacji upoważnienia zawartego w delegacji ustawowej, jak i do ścisłego przestrzegania zakresu delegacji ustawowej. Zarówno brak pełnej realizacji delegacji ustawowej, jak i jej przekroczenie w uchwale podjętej przez radę gminy stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 3 ust. 2 pkt 6 regulaminu zapisano: „przystanki komunikacyjne będą udostępnione na pisemny wniosek operatora lub przewoźnika złożony do Urzędu Gminy Kamieniec, do którego należy dołączyć: a) projekt rozkładu jazdy, b) schemat połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną, c) wykaz obsługiwanych przystanków ze wskazaniem ich nazw i lokalizacji”.

W powyższym przepisie regulaminu rada wskazała dokumenty, jakie należy dołączyć do wniosku o wydanie uzgodnienia zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych.

Tymczasem przedmiotowa materia nie mieści się w zakresie upoważnienia wynikającego z art. 15 ust. 2 ustawy, albowiem tę kwestię uregulował ustawodawca w art. 32 ustawy.

Przepisy art. 32 ust. 1 ustawy stanowią, że przed dokonaniem zgłoszenia przewozu osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego niebędącego przewozem o charakterze użyteczności publicznej, przedsiębiorca powinien uzgodnić zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych położonych w granicach administracyjnych miast i dworców z właścicielem tych obiektów lub ich zarządzającym. Przepisy art. 32 ustawy stosuje się odpowiednio do uzgodnienia zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych przez operatora (zob. art. 25 ust. 5 ustawy).

W art. 32 ust. 2 ustawy określone zostały dokumenty, jakie należy dołączyć do wniosku o uzgodnienie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych. W świetle wskazanego przepisu, do wniosku należy dołączyć w szczególności proponowany rozkład jazdy oraz schemat połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami komunikacyjnymi.

Warto jest też podkreślić, że ustawa nie nakłada na operatora/przewoźnika żadnych innych wymogów formalnych. Natomiast wszystkie dodatkowo złożone dokumenty należy traktować jako dokumenty pomocnicze, o charakterze fakultatywnym.

Mając powyższe na uwadze, organ nadzoru stwierdza, że rada uchwalając § 3 ust. 2 pkt 6 regulaminu nie tylko wykroczyła poza ramy upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 15 ust. 2 ustawy, ale również dokonała modyfikacji art. 32 ust. 2 ustawy w zw. z § 3 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, zwanego dalej „rozporządzeniem”).

Stosownie do § 3 ust. 2 pkt 7 regulaminu: „operator lub przewoźnik posiadający zgodę na korzystanie z przystanków komunikacyjnych ma obowiązek podać do publicznej wiadomości, rozkład jazdy poprzez zawieszenie stosownej informacji na przystankach komunikacyjnych”. Zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 8 regulaminu: „utrzymanie tablicy z rozkładem jazdy w należytych stanie technicznym należy do operatora i przewoźnika”.

W ocenie organu nadzoru cytowane zapisy także wykraczają poza wynikające z art. 15 ust. 2 ustawy uprawnienie rady gminy do określenia warunków i zasad korzystania z przystanków. Powyższe upoważnienie ustawowe nie przyznaje bowiem radzie kompetencji do określania zasad podawania rozkładów jazdy do publicznej wiadomości. Nadto kwestia kto umieszcza na przystankach rozkład jazdy wynika bezpośrednio z cytowanego już rozporządzenia, które reguluje w szczególności sposób i terminy ogłaszania rozkładów jazdy, a także warunki ponoszenia kosztów związanych z zamieszczeniem informacji dotyczących rozkładów jazdy oraz podawaniem rozkładów jazdy do publicznej wiadomości.

W myśl § 11 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 lit. b rozporządzenia, przewoźnik wykonujący regularny przewóz osób w transporcie drogowym podaje rozkład jazdy do publicznej wiadomości między innymi

poprzez przekazanie rozkładu jazdy w postaci pliku w formacie PDF oraz w wersji elektronicznej umożliwiającej edycję tekstu, właścicielowi albo zarządzającemu przystankiem komunikacyjnym lub dworcem, celem zamieszczenia informacji dotyczącej rozkładu jazdy na danym obiekcie. Przywołany przepis jasno stanowi, że ustawodawca obowiązkiem ogłaszania rozkładów jazdy na przystankach i dworcach obarczył ich właścicieli i zarządców. Ponadto zapisy § 3 ust. 2 pkt 7 i 8 regulaminu powodują, iż organizator transportu publicznego poprzez zobowiązanie operatora lub przewoźnika do publikacji rozkładu jazdy na przystankach oraz do utrzymania tablicy z rozkładem jazdy w należyтым stanie technicznym równocześnie przerzuca na niego koszty publikacji i utrzymania w należyтым stanie technicznym rozkładu jazdy. Tymczasem § 17 rozporządzenia stanowi, że ponoszenie kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy na przystanku komunikacyjnym lub dworcu w transporcie drogowym, odbywa się na podstawie umowy. W związku z powyższym należy stwierdzić, że przepisy § 3 ust. 7 i 8 regulaminu naruszają także zasadę swobody umów, wyrażoną w art. 353<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.), zgodnie z którą 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. Intencją ustawodawcy było, aby warunki ponoszenia kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy na przystankach komunikacyjnych lub dworcach zostały określone między stronami w drodze umowy. Niedopuszczalne było wobec tego narzucenie tych zasad stronie umowy przez radę w drodze uchwały.

W § 3 ust. 2 pkt 9 regulaminu zapisano: „zabrania się na terenie przystanków komunikacyjnych rozmieszczania bez zgody Gminy Kamieniec informacji i reklam innych niż te, które dotyczą rozkładów jazdy”.

Tymczasem czyny związane z rozmieszczaniem plakatów i ogłoszeń, których dokonywania zabrania cytowany przepis, objęte są sankcją z art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 2008 ze zm.). Zatem ustanowienie powyższego zakazu w sytuacji, gdy brak jest podstaw prawnych do jego ustalenia, przy jednoczesnym uregulowaniu go w Kodeksie wykroczeń, stanowi istotne naruszenie prawa. W konsekwencji konieczne jest stwierdzenie nieważności § 3 ust. 2 pkt 9 regulaminu.

Stosownie do § 3 ust. 2 pkt 10 regulaminu: „operator lub przewoźnik korzystający z przystanku komunikacyjnego ponosi bezpośrednią odpowiedzialność za szkody wyrządzone osobom trzecim powstałe w związku z jego korzystaniem”.

W ocenie organu nadzoru, powyższe unormowanie nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego z art. 15 ust. 2 ustawy. Regulacja ta nawiązuje bowiem do problematyki odpowiedzialności cywilnej, w tym odpowiedzialności odszkodowawczej, określonej w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.). Kwestie odpowiedzialności odszkodowawczej w każdym przypadku wyrządzenia szkody są natomiast ostatecznie oceniane przez sądy powszechne w ramach kompetencji tych sądów, zarówno z punktu widzenia podmiotowego (kto ponosi odpowiedzialność), jak i w aspekcie przedmiotowym (na jakich zasadach i w jakiej wysokości). Z powyższych względów uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 3 ust. 2 pkt 10 regulaminu.

Zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 11 regulaminu: „przewoźnik zobowiązany jest dostarczyć do Urzędu Gminy Kamieniec aktualne rozkłady jazdy w terminach wynikających z obowiązujących przepisów”.

Zarówno kwestie publikacji, jak i aktualizacji rozkładów jazdy zostały już szczegółowo i wyczerpująco uregulowane w § 11-16 rozporządzenia. W związku z powyższym należy uznać, że ustanowienie przez radę w treści regulaminu powyższego zapisu nie tylko wykracza poza delegację wynikającą z art. 15 ust. 2 ustawy, ale równocześnie narusza w stopniu istotnym ww. przepisy rozporządzenia i tym samym konieczne jest stwierdzenie jego nieważności.

W § 4 regulaminu zapisano: „1. Zarządca może cofnąć zezwolenie na udostępnienie przystanków komunikacyjnych jeżeli operator lub przewoźnik: 1) nie przestrzega zasad i warunków określonych w § 3 niniejszego Regulaminu, 2) utracił wymagane uprawnienia do wykonywania publicznego transportu zbiorowego na danej linii komunikacyjnej, sieci komunikacyjnej lub prowadzenia działalności w zakresie przewozu osób”.

W ocenie organu nadzoru cytowana regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 15 ust. 2 ustawy, a jednocześnie w sposób sprzeczny z prawem wkracza w materię unormowaną

ustawowo. Po pierwsze, o przesłankach dopuszczalności uzgodnienia korzystania z przystanków komunikacyjnych położonych w granicach administracyjnych miast lub dworca przesądził sam ustawodawca w art. 32 ust. 3 ustawy. Rada gminy nie jest zatem upoważniona do uchwalania odmiennych przesłanek, które miałyby stanowić podstawę odmowy czy też cofnięcia uzgodnienia. Po drugie, ustawodawca za nieprzestrzeganie przez przewoźnika jego obowiązków przewidział „sankcję” w postaci cofnięcia potwierdzenia zgłoszenia przewozu. Jak bowiem stanowi art. 35 ust. 4 ustawy: „Organizator, w drodze decyzji administracyjnej, cofa potwierdzenie zgłoszenia przewozu w przypadku: 1) rażącego naruszenia przez przewoźnika zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 46; 2) rażącego naruszenia warunków wykonywania przewozu określonych w potwierdzeniu zgłoszenia przewozu, w tym w rozkładzie jazdy; 3) rażącego naruszenia zasad korzystania z przystanków; 4) odstąpienia potwierdzenia osobie trzeciej, przy czym nie jest odstąpieniem potwierdzenia powierzenie wykonania przewozu innemu przewoźnikowi, o którym mowa w art. 5 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe; 5) niewykonywania przez przedsiębiorcę przewozu, na skutek okoliczności zależnych od niego, jeżeli: a) przewoźnik nie wykona obowiązku, o którym mowa w ust. 2, b) przewoźnik, mimo wykonania obowiązku, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, nie podjął wykonywania przewozu we wskazanym terminie”.

Uznać zatem należy, że przepis § 4 regulaminu został wydany z rażącym naruszeniem art. 15 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 3 i art. 35 ust. 4 ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jego nieważności.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji.

#### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Michał Zieliński

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Kamieniec

Wójt Gminy Kamieniec