



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 21 października 2022 r.

Poz. 7420

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.227.2022.4**

**WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO**

z dnia 14 października 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 załącznika nr 2 do uchwały nr XLV.321.2022 Rady Miejskiej w Koźminie Wielkopolskim z dnia 13 września 2022 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Koźmin Wielkopolski udostępnionych dla operatorów i przewoźników, warunków i zasad korzystania z tych obiektów oraz ustalenia stawek opłat za korzystanie z nich w części obejmującej:

- § 3 pkt 1 w zakresie zwrotu „do którego należy dołączyć:" zawartego we wprowadzeniu do wyliczenia, a także następujących po nim postanowień lit. a, lit. b, lit. c, lit. d i lit. e,

- § 3 pkt 4,

- § 3 pkt 5 zdanie drugie,

- § 3 pkt 9,

- § 3 pkt 10,

- § 3 pkt 11 lit. b,

- § 3 pkt 12 zdanie drugie oraz

- § 4

- ze względu na istotne naruszenie prawa.

### **Uzasadnienie**

W dniu 13 września 2022 r. Rada Miejska w Koźminie Wielkopolskim podjęła uchwałę nr XLV.321.2022 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Koźmin Wielkopolski udostępnionych dla operatorów i przewoźników, warunków i zasad korzystania z tych obiektów oraz ustalenia stawek opłat za korzystanie z nich, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.), art. 15 ust. 2 oraz art. 16 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1343 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 15 września 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 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.

Warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Koźmin Wielkopolski, udostępnionych operatorom i przewoźnikom, określone zostały „w treści stanowiącej załącznik nr 2 do uchwały” (§ 2 uchwały).

W § 2 pkt 1 załącznika nr 2 do uchwały rada postanowiła, że warunkiem korzystania z przystanków przez operatorów i przewoźników jest uzgodnienie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych z ich właścicielem lub zarządzającym w formie umowy na korzystanie z przystanków na terenie miasta i gminy Koźmin Wielkopolski. W § 3 załącznika nr 2 do uchwały, w ramach unormowanych w tym przepisie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, przyjęto m.in., że: „udostępnienie (uzgodnienie) operatorom i przewoźnikom przystanków komunikacyjnych następuje na pisemny wniosek, do którego należy dołączyć: a) kserokopię dokumentów potwierdzających posiadanie uprawnień do prowadzenia działalności w zakresie przewozu osób, odpis z KRS lub ewidencji działalności gospodarczej, zaświadczenia REGON i NIP, b) proponowany rozkład jazdy uwzględniający przystanki, czas odjazdów i przyjazdów oraz długość linii podaną w kilometrach i odległości między przystankami na terenie miasta i gminy Koźmin Wielkopolski, c) mapę z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami na terenie miasta i gminy Koźmin Wielkopolski, d) wykaz obsługiwanych przystanków ze wskazaniem ich nazw i symboli lub lokalizacji, e) w przypadku linii rozpoczynających lub kończących się na terenie Koźmina Wielkopolskiego, miejsca postoju dla pojazdów realizujących przewozy na przystanku początkowym i końcowym” (pkt 1).

Z powołanych wyżej regulacji § 3 pkt 1 w związku z § 2 pkt 1 załącznika nr 2 do uchwały wynika zatem, że 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 kwestię tę uregulował ustawodawca w art. 32 ustawy.

Przepis art. 32 ust. 1 ustawy stanowi, że przed dokonaniem zgłoszenia o zamiarze wykonywania 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, określając w § 3 pkt 1 załącznika nr 2 do uchwały dokumenty, jakie należy dołączyć do przedmiotowego wniosku, 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”, co uzasadnia stwierdzenie nieważności kwestionowanej regulacji.

W § 3 pkt 4 załącznika nr 2 do uchwały zapisano: „zabrania się umieszczania na przystankach innych informacji niż te, które dotyczą rozkładu jazdy. Działalność polegająca na ekspozycji reklam, plakatów, ogłoszeń i innych nośników informacji może być prowadzona wyłącznie po uzgodnieniu z Gminą Koźmin Wielkopolski”.

Tymczasem czynny związany z umieszczaniem w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym, bez zgody zarządzającego takim miejscem, ogłoszeń, plakatów, afiszów, apeli, ulotek, napisów lub rysunków 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 pkt 4 załącznika nr 2 do uchwały.

W § 3 załącznika nr 2 do uchwały zawarto szereg regulacji, które odnoszą się do rozkładów jazdy, a mianowicie: „Każdy rozkład jazdy powinien zawierać nazwę operatora lub przewoźnika i ewentualnie jego logo” (pkt 5 zdanie drugie), „operatorzy i przewoźnicy po dokonaniu uzgodnienia, o którym mowa w § 2 ust. 1, w celu umieszczenia rozkładu jazdy na przystanku komunikacyjnym, przekazują organizatorowi rozkład jazdy w formie określonej w uzgodnieniu zasad korzystania z przystanków, o którym mowa w § 2 ust. 1” (pkt 9), „informację dotyczącą rozkładu jazdy na każdym przystanku komunikacyjnym umieszcza wyłącznie organizator w miejscu do tego przeznaczonym” (pkt 10), „operatorzy i przewoźnicy korzystający z przystanków komunikacyjnych zobowiązują się do [...] powiadamiania właściciela lub zarządzającego przystankami o zmianie rozkładu jazdy i ilości przystanków, z których korzysta” (pkt 11 lit. b).

W ocenie organu nadzoru, zacytowane wyżej uregulowania wykraczają poza delegację określoną w art. 15 ust. 2 ustawy. 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.

Z przepisów § 11 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 lit. b rozporządzenia wynika, że 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. Z kolei poddawanie rozkładów jazdy aktualizacji, o której mowa w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 8), stanowi jedną z zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, zapisaną w art. 46 ust. 1 pkt 5 ustawy. Zgodnie z art. 34 ust. 1 Prawa przewozowego, przewoźnik wykonujący regularne przewozy osób w transporcie drogowym jest obowiązany zgłaszać na piśmie właściwemu organizatorowi zmiany dotyczące rozkładu jazdy, nie później niż w terminie 30 dni przed dniem aktualizacji rozkładów jazdy w określonych terminach. Sposoby i terminy aktualizacji rozkładów jazdy, w tym szczegółowe obowiązki podmiotów w procedurze aktualizacji, określone zostały w § 14 - 16 rozporządzenia.

W ocenie organu nadzoru, rada, uchwalając cytowane regulacje załącznika nr 2 do uchwały odnoszące się do rozkładów jazdy, w sposób nieuprawniony wkroczyła w materię unormowaną przepisami ustaw i rozporządzenia, dodatkowo ją modyfikując. Powyższe stanowi istotne naruszenie normy kompetencyjnej, tj. art. 15 ust. 2 ustawy w związku z powołanymi wyżej przepisami ustaw i rozporządzenia, co uzasadnia stwierdzenie nieważności wadliwych regulacji.

W § 4 załącznika nr 2 do uchwały rada postanowiła: „Właściciel lub zarządca może odmówić zgody na udostępnianie przystanków komunikacyjnych jeżeli: 1) wydanie zgody ograniczy przepustowość przystanków komunikacyjnych (uniemożliwi lub w znaczny sposób utrudni korzystanie z przystanków przez uprawnionych przewoźników), 2) wydanie zgody spowoduje zagrożenie dla organizacji lub bezpieczeństwa ruchu drogowego, 3) przewoźnik ma zamiar świadczyć usługi przewozowe na tej samej trasie i w tym samym czasie co inni uprawnieni przewoźnicy. Przepis dotyczy wprowadzania przez przewoźników nowych linii jak i modyfikowania istniejących”.

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. O przesłankach dopuszczalności uzgodnienia korzystania z przystanków komunikacyjnych położonych w granicach administracyjnych miast lub dworca przesądził bowiem sam ustawodawca w art. 32 ust. 3 ustawy. Zgodnie z tym przepisem: „Właściciel przystanku komunikacyjnego położonego w granicach administracyjnych miast lub dworca albo zarządzający tymi obiektami, uzgadnia zasady korzystania z tych obiektów w przypadku, gdy proponowany rozkład jazdy: 1) zawiera przystanki komunikacyjne lub dworce: a) o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 7, b) wskazane w uchwale, o której mowa w art. 15 ust. 2; 2) nie ograniczy przepustowości przystanków komunikacyjnych lub dworców; 3) nie spowoduje zagrożenia dla organizacji lub bezpieczeństwa ruchu”. Rada gminy nie jest zatem upoważniona do uchwalania odmiennych przesłanek, które miałyby stanowić podstawę odmowy uzgodnienia.

Uznać zatem należy, że przepis § 4 załącznika nr 2 do uchwały został wydany z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 3 ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jego nieważności.

Rada przyjęła ponadto zasadę odpłatności za korzystanie z przystanków komunikacyjnych określonych w załączniku nr 2 (§ 3 pkt 12 zdanie pierwsze załącznika nr 2 do uchwały). Stawkę opłaty za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Koźmin Wielkopolski udostępnionych operatorom i przewoźnikom rada ustaliła w § 3 uchwały, w wysokości 0,05 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym.

Podstawę prawną określenia przedmiotowych opłat stanowi przepis art. 16 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym: „Za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców, których właścicielem albo zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, mogą być pobierane opłaty. Stawka opłaty jest ustalana w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad”. Z art. 16 ust. 5 pkt 1 ustawy wynika, że stawka opłaty, o której mowa w ust. 4, nie może być wyższa niż 0,05 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym.

Wypełniając delegację z art. 16 ust. 4 ustawy, rada powinna była określić jedynie stawkę przedmiotowej opłaty (za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym), do uiszczenia której zobowiązani będą przewoźnicy i operatorzy korzystający z przystanków. Natomiast ustalenia dotyczące terminu i sposobu płatności tej opłaty nie mieszczą się w granicach kompetencji uchwałodawczej rady gminy. Tym samym za podjęty z istotnym naruszeniem art. 16 ust. 4 ustawy, a w konsekwencji za nieważny, uznać należy przepis § 3 pkt 12 zdanie drugie załącznika nr 2 do uchwały, w myśl którego: „Opłatę stanowiącą iloczyn ilości zatrzymań w ciągu kwartału (zgodnie z rozkładem jazdy) oraz stawki opłaty, operatorzy lub przewoźnicy zobowiązani są wpłacić na rachunek bankowy Gminy Koźmin Wielkopolski, w ciągu 15 dni, po zakończeniu kwartału, za który dokonywane jest wyliczenie opłaty wraz z przesłaniem pisemnego sprawozdania o ilości zatrzymań na poszczególnych przystankach dla poszczególnych linii”. Organ nadzoru nadmienia, że ustalenia dotyczące terminu i sposobu płatności przedmiotowej opłaty mogą stanowić element umowy cywilnoprawnej na korzystanie z przystanków, o której mowa w § 2 pkt 1 załącznika nr 2 do uchwały.

W świetle powyższego, 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 Miejska w Koźminie Wielkopolskim

Burmistrz Miasta i Gminy Koźmin Wielkopolski