



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 22 listopada 2024 r.

Poz. 9431

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.367.2024.2

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 13 listopada 2024 r.

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

orzekam

nieważność § 3 ust. 6 załącznika nr 2 do uchwały nr V/45/2024 Rady Gminy Strzałkowo z dnia 15 października 2024 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Strzałkowo oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 15 października 2024 r. Rada Gminy Strzałkowo uchwałą nr V/45/2024 określiła przystanki komunikacyjne, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Strzałkowo oraz warunki i zasady korzystania z tych przystanków.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4), oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.) i art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2778)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 18 października 2024 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

Przedmiotowa uchwała należy do aktów prawa miejscowego, które to akty, w konsekwencji zaliczenia ich – na mocy art. 87 ust. 2 w zw. z art. 94 Konstytucji – do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania tych organów, które je uchwały, winny być tworzone wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie. Materia uregulowana wydanym aktem normatywnym powinna wynikać z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia (por. wyrok WSA w Olsztynie z 30 kwietnia 2019 r., II SA/Ol 161/19, CBOSA).

Wykonawczy charakter aktu prawa miejscowego oraz zasada prymatu nad nim ustawy w hierarchii źródeł prawa, obligują organ realizujący ustawową normę kompetencyjną w zakresie tworzenia aktu prawa

miejscowego do wydawania tych aktów wyłącznie w granicach upoważnienia ustawowego, celem uszczegółowienia zapisów ustawowych. Rada gminy zobowiązana jest zatem przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą.

Stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 2778) - zwanej dalej "u.p.t.z." - gmina jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego. Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 6 u.p.t.z. 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. Przepis art. 15 ust. 2 u.p.t.z. 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.

Kompetencja uchwałodawcza rady wynikająca z art. 15 ust. 2 u.p.t.z. 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. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że określenie ww. warunków oznacza wskazanie czynników, od których uzależnione jest korzystanie z przystanków (np. wymóg posiadania stosownej umowy), a określenie zasad oznacza wprowadzenie pewnego sposobu postępowania przez określone podmioty w danych okolicznościach (por. wyrok WSA w Rzeszowie z 5 stycznia 2016 r., II SA/Rz 1434/15, CBOSA). Uznać zatem należy, iż wprowadzenie zasad to nic innego jak określenie adresatów norm i reguł postępowania w przypadku korzystania przez nich z udostępnionych przystanków.

W ocenie organu nadzoru w ramach ww. upoważnienia ustawowego nie można jako warunku i zasady potraktować regulacji wprowadzonej w § 3 ust. 6 załącznika nr 2 do przedmiotowej uchwały. W przepisie tym Rada Gminy Strzałkowo postanowiła, iż "Zabrania się umieszczania na przystankach plakatów, reklam i informacji innych niż te, które dotyczą rozkładu jazdy, chyba, że Wójt Gminy wyrazi na to pisemną zgodę". Dodatkowo materię tę reguluje przepis aktu prawnego wyższego rzędu, tj. art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119), który stanowi, że 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.

W orzecznictwie sądów administracyjnych jest powszechnie przyjęty pogląd, że powtarzanie w uchwałach organów gminy uregulowań ustawowych jest istotnym naruszeniem prawa. Uchwała rady gminy nie może bowiem regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie, gdyż mogłoby to prowadzić do sytuacji, w której powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co mogłoby skutkować całkowitą lub częściową zmianą intencji prawodawcy. Podkreślenia wymaga również, że w orzecznictwie dopuszcza się w drodze wyjątku możliwość powtarzania w akcie prawa miejscowego zapisów ustawowych, o ile takie powtórzenie ma charakter dosłowny i jeżeli jest to uzasadnione względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, stanowiąc określenie materii, która jest regulowana aktem prawa miejscowego, jednakże i w takich sytuacjach winno się raczej poprzestać na odesłaniu do odpowiednich uregulowań ustawowych, celem uniknięcia ewentualnych istotnych wątpliwości interpretacyjnych co do tego, w jakim brzmieniu dana norma prawna (przytoczonym czy następnie zmienionym) obowiązuje na gruncie danego aktu prawa miejscowego (por. wyroki WSA w Poznaniu z: 22 kwietnia 2015 r., IV SA/Po 1284/14; 3 lutego 2015 r., IV SA/Po 582/14; z 14 czerwca 2018 r., IV SA/Po 431/18; wyrok NSA z 5 kwietnia 2013 r., II GSK 2114/11, CBOSA).

W tym stanie rzeczy, 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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Strzałkowo

Wójt Gminy Strzałkowo