



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 listopada 2024 r.

Poz. 9852

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.318.2024.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 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 § 2 ust. 4 i ust. 5 oraz § 3 ust. 1 i ust. 2 załącznika nr 2 do uchwały nr IX.52.2024 Rady Miejskiej w Koźminie Wielkopolskim z dnia 25 października 2024 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 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 października 2024 r. Rada Miejska w Koźminie Wielkopolskim podjęła uchwałę nr IX.52.2024 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 2024 r. poz. 1465), art. 15 ust. 1 pkt 6) i ust. 2 oraz art. 16 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 2778)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 29 października 2024 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 2023 r. poz. 2778), 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. Z brzmienia art. 15 ust. 2 ustawy wynika, że: „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”.

Kompetencja uchwałodawcza rady gminy 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. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z 5 stycznia 2016 r., II SA/Rz 1434/15 (CBOSA) orzekł: „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” (por. także wyrok WSA w Łodzi z 30 listopada 2021 r., III SA/Łd 798/21; CBOSA).

Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, co oznacza, że organ stanowiący gminy musi ściśle dostosować podejmowane regulacje do zakresu upoważnienia ustawowego. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku 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 na terenie miasta i gminy Koźmin Wielkopolski rada unormowała w załączniku nr 2 do uchwały. W myśl zawartego w tym załączniku przepisu § 2 ust. 4: „Operator lub przewoźnik zobowiązany jest do umieszczenia we własnym zakresie na przystankach aktualnego rozkładu jazdy, po uzgodnieniu z Gminą Koźmin Wielkopolski sposobu jego prezentacji”. Zdaniem organu nadzoru, regulacja ta wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 15 ust. 2 ustawy. Nie dotyczy ona ani warunków, ani zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, lecz odnosi się do kwestii związanych z rozkładami jazdy, które unormowane zostały w przepisach prawa powszechnie obowiązującego wyższego rzędu.

Treść rozkładów jazdy, tryb ich zatwierdzania, sposób i terminy ogłaszania oraz aktualizacji rozkładów jazdy, a także warunki ponoszenia kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy oraz podawaniem rozkładów jazdy do publicznej wiadomości określa rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. z 2018 r. poz. 202), zwane dalej „rozporządzeniem”.

Zgodnie z § 11 ust. 1 rozporządzenia przewoźnik wykonujący regularny przewóz osób podaje rozkład jazdy do publicznej wiadomości w szczególności poprzez: 1) zamieszczenie na swojej stronie internetowej, o ile taką posiada; 2) przekazanie rozkładu jazdy organizatorowi publicznego transportu zbiorowego, na którego obszarze przewoźnik wykonuje przewozy, celem podania do publicznej wiadomości informacji niezbędnych do administrowania systemem informacji dla pasażera; 3) 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 [...]”. Dodatkowo w § 11 ust. 3 rozporządzenia określono sposób wykonania obowiązku podawania rozkładu jazdy do publicznej wiadomości w transporcie drogowym. Zgodnie z pkt 2 tego przepisu, przekazanie rozkładu jazdy organizatorowi publicznego transportu zbiorowego celem podania do publicznej wiadomości informacji niezbędnych do administrowania systemem informacji dla pasażera, a także 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.

Z powołanych przepisów rozporządzenia wyraźnie wynika, że w transporcie drogowym to właściciel albo zarządzający przystankiem komunikacyjnym (tu: Gmina Koźmin Wielkopolski) zamieszcza informację dotyczącą rozkładu jazdy na danym obiekcie, natomiast przewoźnik w celu realizacji tego zadania 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 omawianej materii związanej z rozkładami jazdy wyklucza, zdaniem organu nadzoru, kompetencję prawotwórczą rady gminy w tym zakresie, w szczególności, gdy dochodzi – jak w niniejszym przypadku – do zmodyfikowania przepisów rozporządzenia. Zobowiązanie operatora lub przewoźnika do umieszczenia we własnym zakresie na przystankach rozkładu jazdy, jak to uczyniła rada w § 2 ust. 4 załącznika nr 2 do uchwały, w sposób oczywisty sprzeciwia się unormowaniom § 11 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 rozporządzenia i jednocześnie pozostaje w istotnej sprzeczności z przepisem upoważniającym, tj. art. 15 ust. 2 ustawy, co uzasadnia stwierdzenie nieważności wadliwej regulacji.

W § 2 ust. 5 załącznika nr 2 do uchwały rada przyjęła: „Zabrania się bez zgody Gminy Koźmin Wielkopolski umieszczania na przystankach plakatów i ogłoszeń”.

Tymczasem należy stwierdzić, że czyny związane z umieszczaniem w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym, bez zgody zarządzającego takim miejscem, ogłoszeń, plakatów, afiszy, ulotek, napisów lub rysunków objęte są sankcją z art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119). 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 (por. wyrok WSA w Poznaniu z 19 września 2023 r., III SA/Po 417/23; CBOSA).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z 30 listopada 2021 r., III SA/Łd 798/21 (CBOSA), stwierdził, że: „[...] 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”. Treść przepisu § 2 ust. 5 załącznika nr 2 do uchwały tego wymogu nie spełnia, ponieważ ani nie przytacza przepisu ustawy (art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń) w sposób dosłowny, ani też nie odsyła do tej regulacji ustawowej.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 2 ust. 5 załącznika nr 2 do uchwały jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy.

W § 3 ust. 1 załącznika nr 2 do uchwały postanowiono: „Gmina Koźmin Wielkopolski może odmówić uzgodnienia korzystania z przystanków komunikacyjnych w przypadku, gdy uzgodnienie kolejnej linii komunikacyjnej może spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego lub kolidować z rozkładem jazdy realizowanym przez operatora lub wcześniej uzgodnionym rozkładem jazdy innego przewoźnika”. Z kolei w § 3 ust. 2 załącznika nr 2 do uchwały w pkt 1-5 określono przesłanki umożliwiające wypowiedzenie umowy na korzystanie z przystanków komunikacyjnych.

Odnosząc się do powyższych regulacji, w pierwszej kolejności należy zauważyć, że Rada Miejska w Koźminie Wielkopolskim – jako warunek korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Koźmin Wielkopolski – określiła zawarcie stosownej umowy między operatorem lub przewoźnikiem, a Gminą, przy czym umowa ta jest zawierana na wniosek operatora lub przewoźnika, składany do Urzędu Miasta i Gminy Koźmin Wielkopolski wraz ze ściśle określonymi załącznikami (§ 1 ust. 1-3 załącznika nr 2 do uchwały). Tym samym nie jest zrozumiałym, dlaczego w § 3 ust. 1 załącznika nr 2 do uchwały rada unormowała przesłanki odmowy uzgodnienia korzystania z przystanków komunikacyjnych, skoro przedmiotowe uzgodnienie nie zostało wskazane w uchwale jako warunek korzystania z przystanków.

Po drugie, kwestia uzgadniania zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców została unormowana ustawowo. W myśl art. 25 ust. 5 ustawy: „Przy uzgadnianiu zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców, o którym mowa w ust. 3 pkt 16, właściciel przystanku komunikacyjnego położonego w granicach administracyjnych miasta lub dworca albo zarządzający tymi obiektami uzgadnia zasady korzystania z tych obiektów, w przypadku gdy proponowany rozkład jazdy: 1) określa 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”.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że Rada Miejska w Koźminie Wielkopolskim nie była uprawniona do unormowania w uchwale przesłanek odmowy uzgodnienia korzystania z przystanków komunikacyjnych, skoro przesłanki te wynikają z ustawy (art. 25 ust. 5 *a contrario*). Tym bardziej ich

modyfikacja w akcie prawa miejscowego, do czego w istocie doszło w § 3 ust. 1 załącznika nr 2 do uchwały, musi zostać zakwalifikowana jako istotne naruszenie normy kompetencyjnej wynikającej z art. 15 ust. 2 ustawy, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności wadliwej regulacji.

Zdaniem organu nadzoru również przepis § 3 ust. 2 załącznika nr 2 do uchwały, w którym określono przesłanki wypowiedzenia umowy na korzystanie z przystanków komunikacyjnych, został wydany z istotnym naruszeniem prawa. Regulacja ta wykracza bowiem poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 15 ust. 2 ustawy. Nie stanowi ona ani warunków, ani zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, które mogą być normowane w drodze aktu prawa miejscowego. Przedmiotowa kwestia powinna zostać uzgodniona przez strony w umowie dotyczącej korzystania z przystanków komunikacyjnych (por. wyrok WSA w Poznaniu z 19 września 2023 r., III SA/Po 417/23; CBOSA). W tym miejscu należy przywołać treść art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r.- Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.), zgodnie z którym 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. Strony posiadają zatem swobodę w kształtowaniu łączącego je stosunku zobowiązaniowego, w tym także w zakresie odnoszącym się do wypowiedzania zawartej umowy, oczywiście przy uwzględnieniu bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawowych.

Zasadnym jest zatem stwierdzenie nieważności wadliwego przepisu § 3 ust. 2 załącznika nr 2 do uchwały jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy.

Mając na względzie powyższe, orzeczono 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 Miejska w Koźminie Wielkopolskim

Burmistrz Miasta i Gminy Koźmin Wielkopolski