



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 22 grudnia 2022 r.

Poz. 8705

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.990.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 21 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nie ważność

uchwały Nr LV/413/22 Rady Miasta w Myszkowie z dnia 17 listopada 2022 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Myszków udostępnionych dla operatorów i przewoźników, warunków i zasad korzystania z tych obiektów oraz ustalenia stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem albo zarządzającym jest Gmina Myszków – w części określonej w § 2, § 5, § 7 oraz § 11 ust. 1 Załącznika Nr 2 do ww. uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1343), dalej jako: „ustawa”, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 listopada 2022 r. Rada Miasta w Myszkowie podjęła uchwałę Nr LV/413/22 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Myszków udostępnionych dla operatorów i przewoźników, warunków i zasad korzystania z tych obiektów oraz ustalenia stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem albo zarządzającym jest Gmina Myszków, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik Nr 1 do uchwały stanowi tabela zawierająca wykaz przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Myszków, udostępnionych dla operatorów i przewoźników.

Załącznik Nr 2 do uchwały stanowią *Warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Myszków*, dalej jako: „Warunki”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 15 ust. 2 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 listopada 2022 r.

Organ nadzoru w toku badania legalności przedmiotowej uchwały uznał, że w części została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy *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*. Ponadto art. 15 ust. 2 ustawy 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*.

Organ nadzoru podkreśla, że w treści art. 7 Konstytucji RP wskazano, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przywołany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności, z której

wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99), w którym stwierdzono, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

W § 2 Warunków Rada postanowiła, że *Gmina Myszków wydaje uzgodnienia na korzystanie z przystanków autobusowych na pisemny wniosek operatora lub przewoźnika w trybie i na warunkach określonych przez Burmistrza Miasta Myszkowa*. W ocenie organu nadzoru powyższa materia nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej określonej w art. 15 ust. 2 ustawy. Stosownie do art. 32 ust. 3 ustawy, 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 ustawy,
 - b) wskazane w uchwale, o której mowa w art. 15 ust. 2 ustawy;
- 2) nie ograniczy przepustowości przystanków komunikacyjnych lub dworców;
- 3) nie spowoduje zagrożenia dla organizacji lub bezpieczeństwa ruchu.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 7 ust. 4 pkt 1 ustawy określone w ustawie zadania gminy organizatora publicznego transportu zbiorowego realizuje organ wykonawczy gminy – w tym przypadku Burmistrz Miasta Myszkowa. Z kolei zgodnie z art. 8 ustawy do zadań organizatora należy planowanie rozwoju transportu, organizowanie publicznego transportu zbiorowego oraz zarządzanie publicznym transportem zbiorowym. Z konstrukcji przepisów ustawy wynika, że uzgodnienie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, o którym mowa w art. 32 ustawy zawartych w Rozdziale 3 ustawy zatytułowanym *Organizowanie publicznego transportu zbiorowego*, należy do kompetencji Burmistrza Miasta Myszkowa.

Jednocześnie w orzecznictwie wskazuje się, że postępowanie uzgodnieniowe, o którym mowa w art. 32 ustawy toczy się według specyficznych zasad, jednak nie zwalnia to organu od przestrzegania ogólnych zasad wyrażonych w kodeksie postępowania administracyjnego, w szczególności dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i przeprowadzenia postępowania w sposób pogłębiający zaufanie do organów państwa. Ponieważ uzgodnienie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych przedsiębiorcy z właścicielem lub zarządzającym tymi obiektami wprowadza dla użytkowników drogi konkretne obowiązki w zakresie i sposobie korzystania z niej, zwłaszcza dla uczestników ruchu lokalnego, postępowanie zmierzające do uzgodnienia zasad korzystania z konkretnych przystanków winno być przeprowadzone w taki sposób, aby dokonane uzgodnienia odpowiadały zamierzonym celom i były poprzedzone wszechstronną analizą wszystkich okoliczności. Uzgodnienie, dokonywane przez podmiot administracji publicznej, w ramach wykonywania zadań publicznych, trzeba traktować jako akt z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.). Dotyczy on bowiem bezpośrednio obowiązków przewoźnika, wynikających z przepisów ustawy. Akt taki może być, w związku z tym, poddany kontroli sądu administracyjnego (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 1211/16, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 marca 2021 r., sygn. akt III SA/Gl 798/20).

W świetle powyższego należy podkreślić, że art. 32 ust. 3 ustawy określa ustawowe warunki (przesłanki) uzgodnienia zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych położonych w granicach miasta lub dworca zgodnie z proponowanym rozkładem jazdy z właścicielem lub zarządzającym tymi obiektami. Z kolei tryb uzgodnień określa art. 32 ust. 2 ustawy, z którego wynika, że procedura uzgodnieniowa wszczynana jest na wniosek przedsiębiorcy. Tym samym Rada Miasta Myszkowa określając w § 2 Warunków,

że Gmina wydaje uzgodnienia na pisemny wniosek operatora lub przewoźnika w trybie i na warunkach określonych przez Burmistrza Miasta Myszkowa, dopuściła się nieuprawnionej modyfikacji regulacji ustawowej. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu stanowiącego, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Powyższe należy zakwalifikować jako przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego do podjęcia kwestionowanej uchwały, co stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 w związku z art. 7 Konstytucji RP.

W ocenie organu nadzoru Rada Miasta w Myszkowie przekroczyła również zakres delegacji ustawowej określonej w art. 15 ust. 2 ustawy stanowiąc w § 5 Warunków, że *Na przystankach przelotowych (nie posiadających pętli końcowych) możliwe jest zatrzymywanie się tylko na czas wsiadania lub wysiadania pasażerów bez możliwości parkowania i oczekiwania na kurs.* W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalony jest pogląd, że upoważnienie ustawowe zawarte w art. 15 ust. 2 ustawy przyznaje organowi stanowiącemu gminy kompetencję do ustalenia wykazu przystanków i dworców, a także ustalenia warunków i zasad korzystania z tych obiektów. Tym samym Rada nie posiada kompetencji do stanowienia, które z przystanków mają być określane jako przystanki początkowe, końcowe czy też obowiązkowe. To w gestii przedsiębiorcy - przewoźnika pozostaje ustalenie proponowanego rozkładu jazdy i linii komunikacyjnej, uwzględniającej przystanki określone przez radę gminy, o czym następnie orzeka w decyzji potwierdzającej zgłoszenie przewozu burmistrz jako organizator publicznego transportu zbiorowego, na podstawie art. 34 w związku z art. 7 ust. 4 ustawy (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 kwietnia 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 1724/15, wyrok WSA w Kielcach z dnia 29 kwietnia 2021 r., sygn. akt I SA/Ke 63/21). Skoro zatem w treści przedmiotowej uchwały Rada nie może zamieszczać regulacji określających czy dany przystanek ma charakter początkowy, końcowy czy „przelotowy”, tym bardziej nie jest ona uprawniona do nakładania na adresatów uchwały ograniczeń w zakresie korzystania z przystanków z uwagi na powyższe kryteria. Z uwagi na powyższe regulacja zawarta w § 5 Warunków narusza w sposób istotny art. 15 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Ponadto w opinii organu nadzoru Rada Miasta w Myszkowie przekroczyła granice delegacji ustawowej zawartej w art. 15 ust. 2 ustawy stanowiąc w § 7 Warunków, że *Operator publicznego transportu zbiorowego oraz przewoźnik zobowiązany jest do wywieszania aktualnych rozkładów jazdy na przystankach.* W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 8) *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.* Jednocześnie na mocy art. 34 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy, minister właściwy do spraw transportu został upoważniony do określenia w drodze rozporządzenia m.in. sposobu i terminów ogłaszania oraz aktualizacji rozkładów jazdy. Zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 202), dalej jako: „Rozporządzenie”. *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.* Ponadto § 11 ust. 3 pkt 2 lit. b Rozporządzenia stanowi, że *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.* W ocenie organu nadzoru z przywołanych regulacji wynika, że obowiązek ogłaszania rozkładów jazdy w transporcie drogowym na przystankach i dworcach ciąży na ich właścicielach lub zarządcach.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że nałożenie w uchwale na przewoźników obowiązku wywieszania aktualnych rozkładów jazdy na przystankach oznacza, że Rada w istocie przerzuciła na te podmioty koszty publikacji rozkładów jazdy. Tymczasem zgodnie z § 17 ust. 1 Rozporządzenia *Ponoszenie kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy na przystanku komunikacyjnym lub dworcu oraz w systemie informacji dla pasażera, w transporcie drogowym oraz innym szynowym, odbywa się na podstawie umowy.* Analizując regulację zawartą w § 7 Warunków przez pryzmat powyższego przepisu Rozporządzenia należy wskazać, że Rada wkroczyła w materię przeznaczoną do uregulowania w drodze umowy, a tym samym naruszyła zasadę swobody kontraktowania określoną w art. 353¹ Kodeksu cywilnego. Regulacja zawarta w § 7

Warunków stanowi niedopuszczalne narzucenie zasad stronie umowy przez Radę w drodze uchwały, która – będąc aktem prawa miejscowego – nie służy kształtowaniu postanowień umowy (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 31 sierpnia 2022 r., sygn. akt III SA/Po 1729/21). Niedopuszczalnym jest, aby strony przyszłych umów lub uzgodnień nie miały wpływu na ich treść, z uwagi na to, iż jej postanowienia reguluje podjęta uchwała rady gminy, narzucająca jednostronne rozwiązania. Kształtowanie postanowień umów lub uzgodnień, powinno mieć miejsce przy ich procedowaniu, a nie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego, który podejmowany jest w oparciu o normę ustawową. W konsekwencji przyjęcia § 7 Warunków w kwestionowanym brzmieniu, Rada naruszyła zatem w sposób istotny art. 15 ust. 2 w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że Rada Miasta w Myszkowie przekroczyła granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 ust. 2 ustawy, stanowiąc w § 11 ust. 1 Warunków, że: *1. Organizator publicznego transportu zbiorowego zastrzega sobie prawo likwidacji bądź zmiany lokalizacji przystanku komunikacyjnego*. Powyższa regulacja nie mieści się w ramach warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego. Należy wskazać, że zgodnie z art. 20f pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1693 ze zm.) *Zarządca drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2, jest obowiązany uwzględniać uchwały rady gminy, w których dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców wskazane zostaną wstępne miejsca lokalizacji nowych przystanków komunikacyjnych; o ostatecznej lokalizacji takiego przystanku decyduje zarządca drogi, uwzględniając charakter drogi oraz warunki bezpieczeństwa ruchu drogowego*. Zgodnie z art. 19 ust. 2 ww. ustawy zarządcą drogi gminnej jest organ wykonawczy gminy. Z powyższych regulacji wynika, że zarządca drogi jest adresatem dwóch dodatkowych obowiązków związanych z wykonywaniem publicznego transportu zbiorowego. Każda uchwała rady gminy, w której wskazane zostaną wstępne miejsca lokalizacji nowych przystanków komunikacyjnych, powinna zostać uwzględniona przez zarządcę drogi. Należy jednak podkreślić, że w kompetencji zarządcy drogi pozostaje prawo decydowania o ostatecznej lokalizacji przystanku komunikacyjnego. Jednakże decyzja zarządcy drogi nie może być w tym zakresie całkowicie dowolna i jej podjęcie powinno być każdorazowo uzależnione od dwóch wyznaczników: charakteru drogi i warunków bezpieczeństwa ruchu drogowego (por. R. A. Rychter [w:] *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz, wyd. II, LEX/el. 2019, art. 20(f)*). Kwestia wstępnej lokalizacji przystanków komunikacyjnych należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego gminy wynikającej z art. 15 ust. 2 ustawy, a zastrzeganie tego uprawnienia w uchwale jest zbędne i stanowi modyfikację regulacji ustawowej, która może wprowadzić w błąd adresatów uchwały. Należy bowiem zwrócić uwagę, że skoro zgodnie z art. 7 ust. 4 pkt 1 zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego w przypadku gminy wykonuje jej organ wykonawczy, wówczas § 11 ust. 1 Warunków można zinterpretować w taki sposób, że to Burmistrz Miasta Myszkowa zastrzega sobie „prawo likwidacji bądź zmiany lokalizacji przystanku komunikacyjnego”. Jednocześnie brak jest podstaw do tego, aby w uchwale rady gminy organ wykonawczy tej jednostki samorządu terytorialnego zastrzegał sobie kompetencje do decydowania o czymkolwiek (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 listopada 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 798/21).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Nr LV/413/22 z dnia 17 listopada 2022 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Myszków udostępnionych dla operatorów i przewoźników, warunków i zasad korzystania z tych obiektów oraz ustalenia stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem albo zarządzającym jest Gmina Myszków – w części określonej we wstępie niniejszego pisma, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz