



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 stycznia 2023 r.

Poz. 812

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.31.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 389(XLIX)22 Rady Gminy Poraj z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie określenia lokalizacji przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Poraj oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów, w części określonej w § 1 ust. 2 pkt 2 i 3, § 1 ust. 4 oraz § 3 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 ze zm.), 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 22 grudnia 2022 r. Rada Gminy Poraj podjęła uchwałę Nr 389(XLIX)22 w sprawie określenia lokalizacji przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Poraj oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów, dalej jako „uchwała”.

Załącznik Nr 1 do uchwały stanowi *Wykaz przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Poraj*. Ponadto Załącznik Nr 2 do uchwały stanowią *Warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Poraj*, dalej jako: „Załącznik Nr 2”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 grudnia 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził jej niezgodność z prawem.

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 zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany 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.

Odnosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, należy wskazać, że Rada Gminy Poraj w treści § 1 pkt 2 i 3 Załącznika Nr 2 zdefiniowała pojęcia *przewoźnika* oraz *operatora*. Organ nadzoru podkreśla, zakres znaczeniowy tych pojęć stanowi materię uregulowaną w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy pojęcie operatora publicznego transportu zbiorowego należy rozumieć jako *samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie*. Tymczasem Rada Gminy Poraj w treści Załącznika Nr 2 dokonała modyfikacji przytoczonej wyżej regulacji ustawowej stanowiąc, że operator to *samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, publicznego transportu zbiorowego*. Powyższa definicja nie tylko w sposób nieuprawniony modyfikuje regulację ustawową, ale ponadto dotknięta jest błędem wadliwej konstrukcji gramatycznej.

Z kolei definiując pojęcie przewoźnika Rada dokonała powtórzenia regulacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 1 pkt 11 ustawy. Przepis ten stanowi, że pojęcie przewoźnika, z wyłączeniem transportu kolejowego, oznacza przedsiębiorcę uprawnionego do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu. Organ nadzoru wskazuje, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalony jest pogląd, w świetle którego powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie w drodze przepisów uchwalonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, są niezgodne z zasadami przyzwoitej legislacji i stanowią wykroczenie poza granice upoważnienia ustawowego. Uchwała rady gminy nie może bowiem jeszcze raz regulować tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie (por. wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1943/18). Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Ponadto jako przekroczenie delegacji ustawowej do podjęcia przedmiotowej uchwały należy zakwalifikować regulację zawartą w § 1 ust. 4 Załącznika Nr 2. Przepis ten stanowi, że *Warunkiem korzystania z przystanków komunikacyjnych przez przewoźników jest uzyskanie pisemnej zgody na korzystanie z przystanków na terenie Gminy Poraj*. Należy podkreślić, że publiczny transport zbiorowy może odbywać się na podstawie umowy (art. 22 i nast. ustawy) albo na podstawie zgłoszenia uregulowanego w art. 30 i nast. ustawy.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy, przewóz osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego niebędący przewozem o charakterze użyteczności publicznej może być wykonywany przez przedsiębiorcę po dokonaniu zgłoszenia o zamiarze wykonywania takiego przewozu do organizatora właściwego ze względu na obszar lub zasięg przewozów i wydaniu przez tego organizatora potwierdzenia zgłoszenia przewozu. Elementy zgłoszenia zostały określone w art. 30 ust. 2 i 3 ustawy. Ponadto art. 7 ust. 4 pkt 1 ustawy stanowi, że określone w ustawie zadania gminy organizatora publicznego transportu zbiorowego realizuje organ wykonawczy gminy – w tym przypadku Wójt Gminy Poraj. Z kolei na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy, jeżeli nie zachodzą przesłanki do odmowy wydania potwierdzenia zgłoszenia przewozu, organizator, na podstawie danych i informacji, o których mowa w art. 30 ust. 2 i 3, w terminie 30 dni od dnia dokonania zgłoszenia, wydaje przedsiębiorcy, w drodze decyzji administracyjnej, potwierdzenie zgłoszenia przewozu oraz wypis z tego potwierdzenia, o ile jest wymagany.

W ocenie organu nadzoru delegacja ustawowa zawarta w art. 15 ust. 2 ustawy nie mieści w swoich ramach upoważnienia rady gminy do określania warunków ubiegania się o możliwość korzystania

z przystanków komunikacyjnych. Ustawodawca określił bowiem szczegółowo jakie wymogi musi spełnić przewoźnik, aby uzyskać uprawnienie do wykonywania przewozu.

Tym samym adresatem przedmiotowej uchwały jest podmiot realizujący przewóz w zakresie publicznego transportu zbiorowego niebędący przewozem o charakterze użyteczności publicznej, który spełnił już ustawowe wymogi uprawniające go do wykonywania przewozu. W treści uchwały podejmowanej na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy nie powinny zatem znaleźć się regulacje dotyczące warunków jakie ma spełnić przewoźnik, aby móc korzystać z przystanków komunikacyjnych stanowiących własność lub zarządzanych przez gminę. Pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, obowiązujących reguł czy porządku zachowania się. Przedmiotem regulacji kwestionowanej uchwały jest zatem faktyczne określenie sposobu korzystania z przystanków przez podmioty do tego uprawnione. W świetle powyższego Rada przyjmując § 1 ust. 4 Załącznika Nr 2 w zacytowanym wyżej brzmieniu przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego, czym istotnie naruszyła art. 15 ust. 2 w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Ponadto Rada Gminy Poraj w § 3 Załącznika Nr 2 postanowiła, że *Umieszczenie tablicy z rozkładem jazdy oraz jej utrzymanie w należyтым stanie technicznym należy do przewoźnika*. W ocenie organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do stanowienia w powyższej materii. Należy podkreślić, że organem właściwym do uregulowania kwestii związanych z utrzymaniem tablicy z rozkładem jazdy jest minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw żeglugi śródlądowej. Zgodnie z art. 34 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy Prawo przewozowe *Minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem do spraw żeglugi śródlądowej określi, w drodze rozporządzenia sposób i terminy ogłaszania oraz aktualizacji rozkładów jazdy, warunki ponoszenia kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy oraz podawaniem rozkładów jazdy do publicznej wiadomości – mając na uwadze różnicowanie wysokości kosztów przewoźników w zależności od ich udziału w przewozach, a także różnicowanie rodzajów środków transportowych wykorzystywanych w publicznym transporcie zbiorowym*. Przy tym nie ulega wątpliwości, że umieszczenie tablicy z rozkładem jazdy oraz utrzymywanie jej w należyтым stanie technicznym, wiąże się z koniecznością poniesienia kosztów.

Tymczasem w treści § 3 Załącznika Nr 2 Rada *de facto* scedowała obowiązek umieszczenia tablicy z rozkładem jazdy, utrzymywania jej w należyтым stanie oraz ponoszenia wszelkich kosztów w tym zakresie na przewoźnika. Trzeba w tym miejscu wskazać, że zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy Prawo przewozowe *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*. Ponadto 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*. Dodatkowo § 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. Rola przewoźnika w tym zakresie ogranicza się jedynie do przekazania kopii zatwierdzonego rozkładu jazdy w postaci pliku o odpowiednim formacie.

Ponadto zgodnie z § 17 ust. 1 rozporządzenia *Ponoszenie kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy na przystankach komunikacyjnych lub dworcu oraz w systemie informacji dla pasażera, w transporcie drogowym oraz innym szynowym, odbywa się na podstawie umowy*. Przyjęcie przez Radę w § 3 Załącznika Nr 2, że całość kosztów w tym zakresie (co jest związane z utrzymaniem w należyтым stanie technicznym) ponosi przewoźnik, istotnie ogranicza wpływ tego podmiotu, jako strony kontraktu, na treść umowy. Powyższe stoi w jawnej sprzeczności z zasadą swobody umów wyrażoną w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.), z której wynika, że strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według uznania, byleby

jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. W tym kontekście jako niedopuszczalną należy ocenić ingerencję w treść postanowień umowy, podjętą w uchwale organu stanowiącego gminy.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 389(XLIX)22 Rady Gminy Poraj z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie określenia lokalizacji przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Poraj oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów – 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