



Poznań, 1 lipca 2022 r.



## WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.130.2022.7

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 § 4 ust. 2, § 5 ust. 5 i 6, § 6 i § 7 załącznika nr 2 do uchwały nr XXXVIII/460/22 Rady Miejskiej w Gostyniu z dnia 2 czerwca 2022 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Gostyń oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### Uzasadnienie

W dniu 2 czerwca 2022 r. Rada Miejska w Gostyniu podjęła uchwałę nr XXXVIII/460/22 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Gostyń oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, dalej jako "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) w związku z art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 i art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1371 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 7 czerwca 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 2021 r. poz. 1371 ze zm.), dalej jako "ustawa", 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

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

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" - tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku 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.

Wypełniając powyższą delegację, Rada Miejska w Gostyniu w załączniku nr 2 do uchwały, zwanym dalej: "regulaminem", określiła "Regulamin korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Gostyń".

W § 4 ust. 2 Regulaminu rada określiła wykaz dokumentów, jakie należy dołączyć do wniosku o ustalenie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych.

Zdaniem organu nadzoru, powyższa materia nie mieści się w zakresie upoważnienia wynikającego z art. 15 ust. 2 ustawy, albowiem tę kwestię ustawodawca uregulował w art. 32 ustawy. Przepis art. 32 ust. 1 ustawy stanowi, że przed dokonaniem zgłoszenia 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. Przepis art. 32 ustawy stosuje się odpowiednio do uzgodnienia zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych przez operatora (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. Zgodnie z treścią wskazanego przepisu, do wniosku należy dołączyć w szczególności proponowany rozkład jazdy oraz schemat połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami komunikacyjnymi.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

Należy 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, uchwalając § 4 ust. 2 Regulaminu, nie tylko wykroczyła poza ramy upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 15 ust. 2 ustawy, ale również dokonała modyfikacji art. 32 ust. 2 ustawy i tym samym naruszyła prawo w stopniu istotnym.

W § 5 ust. 5 Regulaminu zapisano: "Przewoźnik ma obowiązek umieszczenia oraz utrzymania w należytym stanie swoich rozkładów jazdy na wszystkich przystankach komunikacyjnych, które są wymienione w danym rozkładzie. Każdy rozkład powinien zawierać nazwę przewoźnika oraz ewentualnie jego logo. Rozkłady jazdy dla komunikacji, której organizatorem jest Gmina Gostyń wykonuje, umieszcza oraz utrzymuje na własny koszt".

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja wykracza poza upoważnienie ustawowe przyznane radzie w art. 15 ust. 2 ustawy.

Należy podkreślić, że zgodnie z § 17 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) 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. Stosownie do art. 353<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.) 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. Reguła ta obowiązuje również w przypadku zawierania umowy dotyczącej ponoszenia kosztów związanych z zamieszczaniem informacji o rozkładach jazdy na przystanku komunikacyjnym – strony umowy posiadają swobodę w kształtowaniu łączącego je stosunku zobowiązaniowego. Tymczasem treść kwestionowanego przepisu zawiera elementy umowy cywilnoprawnej, będąc równocześnie elementem aktu prawa powszechnie obowiązującego i w rezultacie nie pozostawia stronom tej umowy żadnej swobody. Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego. O tym, do kogo będzie należało „utrzymanie w należytym stanie swoich rozkładów jazdy na wszystkich przystankach komunikacyjnych” i kto ponosił będzie w tym zakresie odpowiednie koszty, postanowić można w stosownej umowie, a nie w przepisach przedmiotowej uchwały.

Stosownie do § 5 ust. 6 Regulaminu: "Zabrania się na terenie przystanków komunikacyjnych rozmieszczenia bez zgody Gminy Gostyń informacji i reklam innych niż te, które dotyczą rozkładów jazdy".

Czyny, których dokonywania zabrania cytowany przepis objęte są sankcją z art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 2008). Zatem ustalenie przedmiotowych zakazów w sytuacji, gdy brak jest podstaw prawnych do ich ustalania, przy jednoczesnym uregulowaniu ich w ww. ustawie, stanowi istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z § 6 Regulaminu: "Zarządca może cofnąć zezwolenie na udostępnienie przystanków komunikacyjnych jeżeli operator lub przewoźnik: 1) nie przestrzega zasad i warunków określonych w § 2 niniejszych warunków; 2) utracił wymagane uprawnienia do wykonywania publicznego

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

transportu zbiorowego na danej linii komunikacyjnej, sieci komunikacyjnych lub prowadzenia działalności w zakresie przewozu osób".

W ocenie organu nadzoru również cytowany przepis zasad 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.

Po pierwsze, o przesłankach dopuszczalności uzgodnienia korzystania z przystanków komunikacyjnych położonych w granicach administracyjnych miast lub dworca, jak już to wcześniej wyjaśniono, przesądził sam ustawodawca w art. 32 ust. 3 ustawy. Rada gminy nie jest zatem upoważniona do uchwalania odmiennych przesłanek, które miałyby stanowić podstawę odmowy czy też cofnięcia uzgodnienia.

Po drugie, ustawodawca za nieprzestrzeganie przez przewoźnika jego obowiązków przewidział "sankcję" w postaci cofnięcia potwierdzenia zgłoszenia przewozu. Jak bowiem stanowi art. 35 ust. 4 ustawy: "Organizator, w drodze decyzji administracyjnej, cofa potwierdzenie zgłoszenia przewozu w przypadku: 1) rażącego naruszenia przez przewoźnika zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 46; 2) rażącego naruszenia warunków wykonywania przewozu określonych w potwierdzeniu zgłoszenia przewozu, w tym w rozkładzie jazdy; 3) rażącego naruszenia zasad korzystania z przystanków; 4) odstąpienia potwierdzenia osobie trzeciej, przy czym nie jest odstąpieniem potwierdzenia powierzenie wykonania przewozu innemu przewoźnikowi, o którym mowa w art. 5 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe; 5) niewykonywania przez przedsiębiorcę przewozu, na skutek okoliczności zależnych od niego, jeżeli: a) przewoźnik nie wykona obowiązku, o którym mowa w ust. 2, b) przewoźnik, mimo wykonania obowiązku, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, nie podjął wykonywania przewozu we wskazanym terminie".

Uznać zatem należy, że przepis § 6 zasad został wydany z rażącym naruszeniem art. 15 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 3 i art. 35 ust. 4 ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jego nieważności.

W § 7 Regulaminu, postanowiono, że "1. W przypadku prowadzenia robót drogowych, usuwania awarii, organizacji objazdów i innych sytuacji, wymuszających zmiany tras linii komunikacyjnych mogą zostać ustanowione tymczasowe przystanki komunikacyjne dla przewoźników i operatorów. 2. W sytuacji, o której mowa w ust. 1 warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych stosuje się odpowiednio". Kwestionowany przepis reguluje materię, która nie mieści się w pojęciu "warunków korzystania z przystanków komunikacyjnych".

Mając powyższe na uwadze, 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.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

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 Gostyniu  
Burmistrz Gostynia

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117