



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

---

Łódź, dnia 8 grudnia 2023 r.

Poz. 10045

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.1058.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO**

z dnia 7 grudnia 2023 r.

### **Rada Miejska w Opocznie**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

#### **stwierdzam nieważność:**

uchwały Nr LXIV/720/2023 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 30 października 2023 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Opoczno oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, w części obejmującej:

- § 4 pkt 2 w zakresie wyrazów „w szczególności” załącznika nr 2 do uchwały,
- § 4 pkt 3 załącznika nr 2 do uchwały;
- § 4 pkt 4 w zakresie wyrazów „obowiązującymi przepisami ruchu drogowego oraz” załącznika nr 2 do uchwały;
- § 6 w zakresie wyrazów „rozmieszczania plakatów i ogłoszeń oraz” załącznika nr 2 do uchwały,
- § 7 załącznika nr 2 do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Rada Miejska w Opocznie podjęła w dniu 30 października 2023 r. uchwałę Nr XIV/720/2023 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Opoczno oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 listopada 2023 r.

W toku kontroli legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że narusza ona obowiązujące przepisy prawa i przedstawił swoje zastrzeżenia w uzasadnieniu do zawiadomienia z 20 listopada 2023 r. znak: PNIK-I.4131.1058.2023.

Odpowiadając na uwagi organu nadzoru, Przewodnicząca Rady Miejskiej w Opocznie w piśmie z 24 listopada 2023 r., znak: GKIM.7240.10.2023 złożyła stosowne wyjaśnienia, z których wynika, że Rada Miejska w Opocznie podejmie niezwłocznie nową uchwałę z uwzględnionymi zastrzeżeniami co do zgodności z prawem w miesiącu grudniu na sesji Rady Miejskiej w Opocznie.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego niezgodnych z prawem postanowień uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Uchwała Nr XIV/720/2023 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 30 października 2023 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Opoczno oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 4, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1343 z późn. zm.), zwanej dalej u. p. t. z.

Zgodnie z treścią 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. Natomiast stosownie do art. 15 ust. 2 u. p. t. z. 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. Podjęta na powyższej podstawie prawnej uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Charakter normatywny takiej uchwały przesądza o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, co oznacza, że wszystkie unormowania uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic. Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem judykatury, umocowanie do stanowienia w przedmiocie określenia „zasad i trybu korzystania” z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, oznacza kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do tych obszarów (urządzeń), norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Zarówno warunki, jak i zasady korzystania, o których mowa w normie kompetencyjnej, wyznaczają pewien obszar, w ramach którego rada gminy może je swobodnie kształtować. Nie oznacza to jednak zupełnej dowolności. Rada ma obowiązek ściśle trzymać się ram wyznaczonych zarówno przez ustawę, jak i naturę materii, którą w ramach danego upoważnienia ustawowego reguluje.

W toku kontroli legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru uznał, że treść § 4 pkt 2 załącznika Nr 2 do uchwały w zakresie wyrazów „w szczególności” przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 15 ust. 1 pkt 6 oraz ust. 2 u. p. t. z. i jednocześnie narusza Zasady techniki prawodawczej. Zgodnie z treścią § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepis prawa miejscowego musi być zatem sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Brak precyzyjnego określenia sformułowań uchwały uniemożliwia bądź znacznie utrudnia adresatom norm zgodne z nimi zachowanie, a po stronie organu wykonawczego stwarza możliwość uznaniowej interpretacji.

W § 4 pkt 3 załącznika Nr 2 do uchwały, w którym Rada wskazała, że „operatorzy lub przewoźnicy zobowiązani są do umieszczenia rozkładu jazdy na przystankach we własnym zakresie i w sposób nie powodujący ograniczenia widoczności rozkładów i oznaczeń innych przewoźników korzystających z przystanku” istotnie narusza art. 15 ust. 2 u. p. t. z. oraz § 11 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. z 2018 r. poz. 202). Ponadto treść § 4 pkt 3 załącznika Nr 2 do uchwały stanowi powtórzenie i modyfikację materii uregulowanej w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 8 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem przewoźnik wykonujący regularne przewozy osób jest obowiązany w szczególności podać do publicznej wiadomości rozkład jazdy środków transportowych przez zamieszczenie informacji na wszystkich dworcach i przystankach wymienionych w rozkładzie jazdy. W tym miejscu należy podkreślić, że sposób realizacji ww. obowiązku, a więc problematyka sposobu i terminów ogłaszania oraz aktualizacji rozkładów jazdy uregulowana została szczegółowo we wskazanym powyżej rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. Stosownie do § 11 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia 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.

Natomiast § 11 ust. 3 rozporządzenia reguluje sposób wykonania obowiązku podawania rozkładu jazdy do publicznej wiadomości w transporcie drogowym. Rozporządzenie w sprawie rozkładów jazdy wyraźnie wskazuje, że to właściciel lub zarządzający przystankiem komunikacyjnym zamieszcza informację dotyczącą rozkładu jazdy na danym obiekcie, zaś przewoźnik zobowiązany jest jedynie do przekazania kopii

zatwierdzonego rozkładu jazdy w postaci pliku w formacie PDF oraz w wersji elektronicznej umożliwiającej edycję tekstu.

Za przekraczającą delegację ustawową należy uznać § 4 pkt 4 załącznika Nr 2 do uchwały w zakresie wyrazów „obowiązującymi przepisami ruchu drogowego”. Należy zauważyć, iż w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1047) zostały uregulowane przepisy dotyczące zasad ruchu drogowego na drogach publicznych, w strefach zamieszkania oraz w strefach ruchu. Ponadto treść § 4 pkt 4 załącznika Nr 2 do uchwały we wskazanym zakresie jednocześnie narusza obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać o stosowaniu ustaw oraz rozporządzeń wykonawczych wobec których jest hierarchicznie niższy, bowiem tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu.

Ponadto § 6 załącznika Nr 2 do uchwały w zakresie wyrazów „rozmieszczania plakatów i ogłoszeń oraz” przekracza delegację ustawową wynikającą z treści art. 15 ust. 2 u. p. t. z. i wkracza w postanowienia art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119). Jak przyjmuje się w judykaturze, uregulowanie w uchwale rady tego co zostało już uregulowane w akcie normatywnym wyższego rzędu, czy tym bardziej ich modyfikowanie, stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyrok WSA w Szczecinie dnia 29 września 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 424/10; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 672/11).

W § 7 ust. 1 i 2 załącznika Nr 2 do uchwały Rada Miejska postanowiła, że „Gmina Opoczno zastrzega sobie prawo likwidacji bądź zmiany lokalizacji przystanku komunikacyjnego (ust. 1). W okresie czasowego zawieszenia funkcjonowania przystanku komunikacyjnego przewoźnik i operator ma prawo do korzystania z przystanków zamiennych” (ust. 2). Uregulowanie to przekracza delegację ustawową wynikającą z treści art. 15 ust. 1 pkt 6 i art. 15 ust. 2 u. p. t. z. Zastrzeżenie o prawie do likwidacji, czasowego zawieszenia bądź zmiany lokalizacji przystanku, zgodnie z obowiązującymi przepisami w żadnym razie nie dotyczy zarówno warunków, jak i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych. Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że publiczny transport zbiorowy zgodnie z przepisami u. p. t. z., odbywać się może na podstawie umowy, o której mowa w art. 19 i nast. u. p. t. z, albo też na podstawie zgłoszenia uregulowanego w przepisach art. 30 i nast. ww. ustawy. Zatem treść § 7 ust. 1 i 2 załącznika Nr 2 do uchwały odnosi się do kwestii, które powinny zostać uregulowane w umowie czy też zgłoszeniu.

Dodatkowo należy mieć, również na względzie zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że podjęta przez radę miejską uchwała musi pozostawać w zgodzie z obowiązującymi w tej materii przepisami prawa, a w szczególności opierać się na stosownym upoważnieniu ustawowym do podjęcia takiego rodzaju uchwały.

Opisane wyżej uchybienia w istotny sposób naruszają prawo tj.: art. 15 ust. 1 pkt 6 i art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz § 11 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały XIV/720/2023 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 30 października 2023 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Opoczno oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, we wskazanej części.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

**Karol Młynarczyk**

Do wiadomości:

Burmistrz Opoczna