



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 1 lutego 2024 r.

Poz. 923

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.60.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 1 lutego 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.), **stwierdzam nieważność** uchwały Nr LXV-609/2023 Rady Miejskiej w Olsztynku z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Olsztynek oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów, w części dotyczącej § 2 ust. 3, § 3 ust. 1, § 4 pkt 4 w zakresie sformułowania „rozmieszczania plakatów oraz” i § 5 załącznika Nr 2 do uchwały.

#### Uzasadnienie

Rada Miejska w Olsztynku, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2023 r., poz. 2728 z późn.zm.), określiła w formie załącznika Nr 1 do uchwały wykaz przystanków komunikacyjnych zlokalizowanych na terenie gminy, a także – w formie załącznika Nr 2 do uchwały (dalej jako załącznik), ustaliła warunki i zasady korzystania z tych przystanków.

Wskazane na wstępie przepisy przedmiotowej uchwały rażąco naruszają prawo.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 3 stycznia 2024 r.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie drogowym, organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na:

1) badaniu i analizie potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej;

2) podejmowaniu działań zmierzających do realizacji istniejącego planu transportowego albo do aktualizacji tego planu;

3) zapewnieniu odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie:

a) standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych oraz dworców,

b) korzystania z przystanków komunikacyjnych oraz dworców,

c) funkcjonowania zintegrowanych węzłów przesiadkowych,

d) funkcjonowania zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego,

e) systemu informacji dla pasażera;

4) określaniu sposobu oznakowania środków transportu wykorzystywanych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej;

5) ustalaniu stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem albo zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, zlokalizowanych na liniach komunikacyjnych na obszarze właściwości organizatora;

6) 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;

7) określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla wszystkich operatorów i przewoźników oraz informowaniu o stawce opłat za korzystanie z tych obiektów;

8) przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowania prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;

9) zawieraniu umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;

10) ustalaniu opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe, za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego;

11) ustalaniu sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego;

12) wykonywaniu zadań, o których mowa w art. 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

Kompetencja uchwałodawcza rady gminy, wynikająca z treści art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, ograniczona została do określenia przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina, oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów.

Warunki i zasady korzystania z przystanków, uchwalane na podstawie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, stanowią w istocie określenie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, o których stanowi także przepis art. 40 ust. 2 pkt 4) ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z ugruntowaną judykaturą, 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 dowolności, albowiem rada ma obowiązek ściśle przestrzegać ram wyznaczonych zarówno przez ustawę, jak i naturę materii, którą w ramach danego upoważnienia ustawowego reguluje.

Orzecznictwo administracyjne wskazuje także, że przez warunki i zasady korzystania z przystanków należy rozumieć faktyczne określenie sposobu korzystania z miejsca przeznaczonego do wsiadania lub wysiadania pasażerów na danej linii komunikacyjnej, w którym umieszcza się informacje dotyczące w szczególności godzin odjazdów środków transportu, oznaczone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2023 r., poz. 1047 z późn.zm.). Adresatem normy dotyczącej zasad korzystania jest przewoźnik, który na tej podstawie będzie świadomy, w jaki sposób jest zobowiązany świadczyć usługi korzystając z przystanków, które są własnością (lub w zarządzie) gminy. W związku z tym, nie jest uzasadnione umieszczanie w uchwale dotyczącej warunków i zasad korzystania z przystanków regulacji, które nie dotyczą faktycznego korzystania z przystanku.

W § 2 ust. 1 załącznika uchwalono, że z przystanków komunikacyjnych korzystać mogą wyłącznie operatorzy oraz przewoźnicy, którzy uzyskali zgodę właściciela na korzystanie z przystanków komunikacyjnych. Natomiast w § 2 ust. 3 załącznika postanowiono, że zgoda, o której mowa w ust. 1 zawierać, będzie warunki, na jakich operatorzy lub przewoźnicy będą korzystać z przystanków. Jak wynika z przytoczonego wyżej przepisu kompetencyjnego ustalenie warunków korzystania z przystanków komunikacyjnych należy do kompetencji rady gminy, zatem scedowanie tejże kompetencji na organ wykonawczy gminy, nie mając ku temu wyraźnego ustawowego upoważnienia, istotnie narusza prawo.

W § 3 pkt 1 załącznika rada miejska uchwaliła, że przewoźnicy oraz operatorzy, o których mowa w § 2 ust. 1 zobowiązani są do przestrzegania następujących zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych - zatrzymywania się na przystankach komunikacyjnych w sposób zgodny z przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym. Zdaniem organu nadzoru, brak jest podstaw do odsyłania w uchwalonym akcie prawa miejscowego do bliżej nieokreślonych przepisów odrębnych, które i tak już przecież obowiązują, niezależnie od takiego odesłania. Według utrwalonego poglądu artykułowanego w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, przepis wynikający z aktu uchwalonego przez organ stanowiący

jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nie może rozstrzygać o obowiązkach wynikających z innych ustaw, których obowiązywanie jest niezależne od woli rady gminy. Tym samym, wprowadzenie przez Radę Miejską w Olsztynku kwestionowanej regulacji narusza zawartą w art. 87 Konstytucji RP zasadę hierarchii aktów prawnych, ponieważ rozstrzyga o stosowaniu norm prawnych, wobec których akt prawa miejscowego jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. Podkreślić też trzeba, że zadaniem aktu prawa miejscowego jest dokonanie władczej ingerencji w sferę wolności obywateli za pomocą norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, w granicach ściśle wyznaczonych w delegacji ustawowej, a nie zbędne odsyłanie do powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

W § 4 pkt 4 załącznika prawodawca lokalny ustanowił zakaz rozmieszczania plakatów.

Zakaz umieszczania na przystankach plakatów, wynika z treści art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2023 r., poz. 2119), który sankcjonuje zachowanie polegające na umieszczeniu w miejscu publicznym, do tego nieprzeznaczonym, ogłoszeń, plakatów, afiszy, apeli, ulotek, napisów lub rysunków. Ustalenie zatem przedmiotowych zakazów w sytuacji, gdy brak jest podstaw prawnych do ich ustalania, a kwestia ta jest już uregulowana w ustawie, stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 5 ust. 1 załącznika uregulowano, iż w przypadku prowadzenia robót drogowych, usuwania awarii, organizacji objazdów i innych sytuacji, wymuszających zmiany tras linii komunikacyjnych. Burmistrz Olsztynka może ustanawiać tymczasowe przystanki komunikacyjne dla przewoźników i operatorów.

Sposób postępowania w przypadku wystąpienia okoliczności uniemożliwiających wykonywanie przewozów zgodnie z określonym w zezwoleniu przebiegiem trasy przewozów, w szczególności wskutek awarii sieci, robót drogowych, lub blokad drogowych, określa ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2022 r., poz. 2201) . Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 lit. a ww. ustawy, wykonywanie przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych wymaga zezwolenia w krajowym transporcie drogowym - wydanego, w zależności od zasięgu tych przewozów odpowiednio przez wójta - na wykonywanie przewozów na liniach komunikacyjnych na obszarze gminy. Natomiast zgodnie z art. 20a ust. 1 tejże ustawy, warunków określonych w zezwoleniu, o którym mowa w art. 18, nie stosuje się w przypadku wystąpienia niezależnych od przedsiębiorcy okoliczności uniemożliwiających wykonywanie przewozów zgodnie z określonym w zezwoleniu przebiegiem trasy przewozów, w szczególności awarii sieci, robót drogowych, lub blokad drogowych. Rada Miejska w Olsztynku, wprowadzając powyższą regulację, wkroczyła w materię uregulowaną aktem wyższego rzędu, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W związku, z tym, że § 5 ust. 2 załącznika jest nierozzerwalnie związany z jego ust. 1, należało stwierdzić nieważność również tego przepisu.

Mając na względzie powyższe okoliczności rozstrzygnięto, jak na wstępie.

**Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.**

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego  
Mateusz Szauer  
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski