



Warszawa, 18 listopada 2022 r.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.299.2022.MW

**Rada Gminy Baranów**  
ul. Armii Krajowej 87  
96-314 Baranów

### **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, z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Gminy Baranów Nr LVI/303/2022 z dnia 26 października 2022 r. w sprawie *określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Baranów oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, w części*, tj. § 2 ust. 6 załącznika Nr 2 do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 26 października 2022 r. Rada Gminy Baranów podjęła uchwałę Nr LVI/303/2022 w sprawie *określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Baranów oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków*, zwaną dalej: „Uchwałą”.

Jako podstawę prawną Uchwały wskazano, m.in. art. 15 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.” oraz 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej „u.s.g.”.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 6 u.p.t.z. organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega między innymi 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. Zgodnie zaś z 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. Uchwała podjęta na podstawie art. 15 ust. 2 u.p.t.z. zawiera normy powszechnie obowiązujące, co kwalifikuje ją do aktów prawa miejscowego.

W art. 40 ust. 1 w zw. z art. 41 ust. 1 u.s.g. postanowiono, że radzie gminy przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, na podstawie upoważnień ustawowych. Upoważnienie takie zawiera u.s.g. co do spraw określonych w art. 40 ust. 2 u.s.g.: wewnętrzny ustrój gminy i jednostek pomocniczych (pkt 1), organizacja urzędów i instytucji gminnych (pkt 2), zasady zarządu mieniem gminy (pkt 3), zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (pkt 4).

Ponadto akty prawa miejscowego (a z takim aktem mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie) będące w rozumieniu art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP aktami wykonawczymi do ustawy, na podstawie której zostały wydane, nie mogą wykraczać poza zakres zawartego w ustawie upoważnienia ustawowego. Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zatem obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już uregulowane ustawowo, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Przyznana organom jednostek samorządu terytorialnego samodzielność prawotwórcza nie oznacza autonomii. Swoboda prawotwórcza organów jednostek samorządu terytorialnego jest ograniczona przez wykonawczy charakter aktu prawa miejscowego, cele i sens upoważnienia ustawowego. Innymi słowy ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii, które nie zostały objęte dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym.

Po dokonaniu analizy prawnej Uchwały organ nadzoru stwierdził, że § 2 ust. 6 załącznika Nr 2 do Uchwały w sposób istotny narusza prawo.

Podstawy nieważności aktu organu gminy określa art. 91 ust. 1 u.s.g., według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Przepisy art. 91 ust. 1 oraz ust. 4 u.s.g. wyróżniają dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy: istotne naruszenie prawa i nieistotne naruszenie

prawa. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz z ustalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, do istotnego naruszenia prawa należy zaliczyć naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały (tak: Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 7 kwietnia 2022 r. sygn. akt III FSK 2713/21)

W § 2 ust. 6 załącznika Nr 2 do Uchwały Rada Gminy wprowadziła zakaz umieszczania na przystankach innych informacji lub reklam niż te, które dotyczą rozkładu jazdy.

Tymczasem, zgodnie z art. 63a ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2022 r. poz. 2151), kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny (§ 1). W razie popełnienia wykroczenia można orzec przepadek przedmiotów służących lub przeznaczonych do popełnienia wykroczenia, choćby nie stanowiły własności sprawcy, oraz nawiązkę w wysokości do 1500 złotych lub obowiązek przywrócenia do stanu poprzedniego (§ 2). Innymi słowy zakaz umieszczania na przystankach innych informacji i reklam niż te, które dotyczą rozkładu jazdy wynika bezpośrednio z ustawy Kodeks wykroczeń. Rada Gminy wprowadziła zakaz, który został ustanowiony na poziomie ustawy.

Na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Bez wątplenia przystanki komunikacyjne takie obiekty stanowią, zaś Gmina Baranów określając przystanki komunikacyjne oraz warunki i zasady korzystania z tych przystanków, realizuje swoje zadania z zakresu użyteczności publicznej.

Zaznaczyć należy, że użyte przez ustawodawcę pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję rady gminy do formułowania, w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, norm i zasad postępowania. Przy czym należy wskazać, że Rada podejmując akt prawa miejscowego, jest ograniczona obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może naruszać lub modyfikować (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 23 listopada 2017 r. sygn. II SA/Go 932/17).

W wyroku z 28 marca 2018 r. sygn. II SA/Go 97/18 WSA w Gorzowie Wielkopolskim wskazał, że : „Regulaminy wydawane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 SamGminU nie mogą

*być utożsamiane z przepisami porządkowymi (wyrok NSA z dnia 6 października 2009 r., sygn. akt I OSK 252/09, Ł. Złakowski (w) R. Hauser, Z. Niewiadomski (red), u.s.g. Komentarz, C.H. Beck 2011, s. 438). Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 SamGminU pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 SamGminU. Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, a zatem nie mogą ich zastępować, tak więc niedopuszczalne jest dokonywanie powtórzeń przepisów zawartych w aktach wyższej rangi i tym bardziej poddaniu ich jakiegokolwiek modyfikacji (por. wyrok NSA z 8 kwietnia 2008 r., II OSK 370/07)”. Powyższą tezę zawarł NSA w wyroku z 25 czerwca 2015 r. sygn. II OSK 1333/15, w którym stwierdził, że: „W utrwalonym orzecznictwie sądowno-administracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji.”. Podobne stanowisko zajął NSA w wyrokach: z 1 października 2008 r., sygn. II OSK 955/08; z 30 września 2009 r., sygn. II OSK 1077/09; z 10 listopada 2009 r., sygn. II OSK 1256/09; z 7 kwietnia 2010 r., sygn. II OSK 170/10).*

Przenosząc powyższe na kanwę przedmiotowej sprawy wskazać należy, że zasady i tryb korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (np. przystanków komunikacyjnych) powinny być określone w sposób zgodny z zasadami techniki prawodawczej. Wykluczone jest modyfikowanie regulacji zawartych w aktach prawnych wyższej rangi (tut. ustawy). Przedmiotowa Uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, na skutek wprowadzenia przez Radę w akcie prawa miejscowego zakazu umieszczania na przystankach innych informacji lub reklam niż te, które dotyczą rozkładu jazdy.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały *ex lege*, w zakresie objętym niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym, z dniem jego doręczenia.

*Konstanty Radziwiłł*  
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/