



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.907.2022

Łódź, 7 września 2022 r.

Rada Gminy Zgierz

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005 i 1079)

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 2, § 4 ust. 1 pkt 3 i 4, § 5 ust. 2 – 4 i § 6 regulaminu korzystania z przystanków komunikacyjnych dla potrzeb przewozu dzieci do i ze szkół, których właścicielem jest Gmina Zgierz, będącego załącznikiem Nr 2 do uchwały Nr LIV/586/22 Rady Gminy Zgierz z dnia 9 sierpnia 2022 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych dla potrzeb przewozu dzieci do i ze szkół na terenie gminy Zgierz oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków.

Uzasadnienie

Rada Gminy Zgierz podjęła w dniu 9 sierpnia 2022 r. uchwałę Nr LIV/586/22 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych dla potrzeb przewozu dzieci do i ze szkół na terenie gminy Zgierz oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 12 sierpnia 2022 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 30 sierpnia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.907.2022.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Odpowiadając na uwagi organu nadzoru, Wiceprzewodnicząca Rady Gminy Zgierz w piśmie z 2 września 2022 r., znak: SO.0071.11.2022 złożyła wyjaśnienia, z których wynika, że zostanie przygotowany nowy projekt uchwały z uwzględnieniem wytycznych organu nadzoru.

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

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Uchwała Nr LIV/586/22 Rady Gminy Zgierz z dnia 9 sierpnia 2022 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych dla potrzeb przewozu dzieci do i ze szkół na terenie gminy Zgierz oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 15 ust. 1 pkt 6 oraz ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1343), 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 § 1 ust. 2 pkt 1 – 5 przekracza delegację ustawową wynikającą z dyspozycji art. 15 ust. 2 u. p. t. z. ponieważ przepisy te nie uprawniają do decydowania w uchwale rady gminy o dokumentach i informacjach, które należy dołączyć do wniosku o zawarcie umowy na udostępnienie przystanków komunikacyjnych. Ponadto materia ta należy do sfery wykonawczej i nie mieści się w zakresie pojęcia „zasad i warunków korzystania z przystanków”.

Organ nadzoru wskazuje także na nieprawidłowość postanowień w § 4 ust. 1 pkt 3 regulaminu, w którym Rada postanowiła, że operatorzy i przewoźnicy zobowiązani są do umieszczania oraz utrzymania w należyтым stanie swoich rozkładów jazdy na wszystkich przystankach komunikacyjnych, które są wymienione w danym rozkładzie i że każdy rozkład powinien zawierać nazwę przewoźnika oraz ewentualnie jego logo. Regulacja ta nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w art. 15 ust. 2 u. p. t. z. Jednocześnie § 4 ust. 1 pkt 3 regulaminu narusza przepis art. 15 ust. 2 u. p. t. z. oraz § 11 ust. 1 i 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), z których wynika, że to właściciel lub zarządzający przystankiem komunikacyjnym zamieszcza informację dotyczącą rozkładu jazdy na danym obiekcie. Natomiast wskazanie, do kogo będzie należało utrzymanie tablicy w należyтым stanie winno znaleźć się w stosownej umowie, a nie w postanowieniach przedmiotowej uchwały. Stosownie do § 17 ust. 1 ww. rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej 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. Uwaga ta odnosi się również do treści § 5 ust. 3 regulaminu.

W § 4 ust. 1 pkt 4 regulaminu Rada zobowiązała operatorów i przewoźników do aktualizowania rozkładu jazdy, a także do jego wymiany w przypadku, gdy przestanie być czytelny lub zostanie zniszczony. Uregulowanie powyższe wykracza poza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 ust. 2 u. p. t. z. i wkracza w materię uregulowaną w § 14 ww. rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie rozkładów jazdy (aktualizacja rozkładu jazdy). Kwestie dotyczące

wymiany w przypadku np. zniszczenia rozkładu jazdy podlegają natomiast regulacji w umowie, a nie uchwale podjętej przez radę gminy.

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że regulacja § 5 ust. 2 regulaminu, w którym Rada Gminy wskazała, że przewoźnik zobowiązany jest do pisemnego powiadomienia Gminy, z jednomiesięcznym wyprzedzeniem o planowanych zmianach, które mają wpływ na informacje zawarte w dokumentach załączonych do wniosku o zawarcie umowy na udostępnienie przystanków komunikacyjnych lub o zaprzestaniu działalności przewozowej przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 15 ust. 2 ustawy, ponieważ zagadnienia te winny znaleźć się w treści ww. umowy, a nie w omawianej uchwale.

Dodatkowo treść § 5 ust. 4 regulaminu, zabrania rozmieszczania na przystankach komunikacyjnych informacji i reklam, co przekracza delegację ustawową wynikającą z treści art. 15 ust. 2 u. p. t. z. i jednocześnie wkracza w postanowienia art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 2008 z późn. zm.). 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 (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, wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt. II OSK 370/07). Organ nadzoru prezentuje również stanowisko, że takie powtórzenie zawsze bowiem jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok NSA z dnia 14 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 862/15).

W § 6 regulaminu Rada postanowiła, że w przypadku stwierdzenia nieprzestrzegania powyższych warunków i zasad lub utraty uprawnień do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób Gmina Zgierz może cofnąć wydaną zgodę na korzystanie z przystanków. Takie uregulowanie przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 15 ust. 2 u. p. t. z. Ponadto należy zauważyć, że treść § 6 regulaminu częściowo wkracza w materię uregulowaną przez ustawodawcę w art. 35 ust. 4 i 7 u. p. t. z., a częściowo w zagadnienia podlegające określeniu w treści umowy na korzystanie z przystanków komunikacyjnych.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie

przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Za niedopuszczalne uznać należy zarówno pomijanie przez radę gminy materii przekazanej temu organowi do uregulowania na mocy delegacji ustawowej, jak również regulowanie raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego, bądź modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie ustawowe należy uznać za naruszenie normy upoważniającej i zarazem naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Tego rodzaju wykroczenie przez organ uchwałodawczy poza granice upoważnienia ustawowego do wydawania aktu prawa miejscowego, należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością wadliwego przepisu prawa miejscowego.

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, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały 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

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Wójt Gminy Zgierz