



Poznań, dnia 28 lipca 2020 r.

**WOJEWODA WIELKOPOLSKI**

KN-I.4131.1.493.2020.16

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920)

**orzekam**

nieważność § 1 ust. 4, § 1 ust. 6, § 1 ust. 8, § 2 ust. 4, § 2 ust. 5 lit. b) - c), § 2 ust. 6, § 3 oraz § 4 załącznika nr 2 do uchwały nr XV/145/2020 Rady Powiatu Szamotulskiego z dnia 24 czerwca 2020 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych przy drogach powiatowych, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Szamotulski oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków - **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

### **Uzasadnienie**

W dniu 24 czerwca 2020 r. Rada Powiatu Szamotulskiego podjęła uchwałę nr XV/145/2020 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych przy drogach powiatowych, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Szamotulski oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała została podjęta na podstawie: „art. 12 pkt 1, art. 40 ust. 1 i art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku *o samorządzie powiatowym* (tekst jednolity: Dz. U. 2020 r. poz. 920) oraz art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. *o publicznym transporcie zbiorowym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2475, z późn. zm.)”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru 30 czerwca 2020 r.

**Dokonując oceny legalności przedłożonej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

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: [nk@poznan.uw.gov.pl](mailto:nk@poznan.uw.gov.pl)

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

Na mocy art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2475 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, powiat jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego.

Publiczny transport zbiorowy może być wykonywany przez operatora publicznego transportu zbiorowego lub przewoźnika (zob. art. 6 ust. 1 ustawy).

Przez operatora publicznego transportu zbiorowego, zwanego dalej „operatorem”, należy rozumieć samorządowy zakład budżetowy, świadczący usługę w zakresie publicznego transportu zbiorowego w oparciu o akt wewnętrzny określający warunki wykonywania tejże usługi, oraz przedsiębiorcę uprawnionego do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie (art. 4 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 4 ustawy). W rozdziale 3, oddziale 2 ustawy, zatytułowanym: „Umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego”, tj. w art. 19 i następnych ustawy, uregulowane zostały kwestie związane z zawieraniem przez operatora umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Z kolei w świetle art. 4 ust. 1 pkt 11 ustawy, przewoźnik to przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu. W rozdziale 3, oddziale 3 ustawy zatytułowanym: „Potwierdzenie zgłoszenia przewozu”, tj. w art. 30 i następnych ustawy, uregulowane zostały sprawy związane z dokonaniem zgłoszenia przez przewoźnika zamiaru wykonywania przewozu osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego niebędącego przewozem o charakterze użyteczności publicznej, w tym uzgodnienie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, a także sprawy związane z odmową dokonania potwierdzenia zgłoszenia, jego cofnięcia lub wygaszenia.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy, 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 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

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: [nk@poznan.uw.gov.pl](mailto:nk@poznan.uw.gov.pl)

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

reguł postępowania w przypadku korzystania przez nich z udostępnionych przystanków” – wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 5 stycznia 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1434/15.

Wypełniając powyższą delegację, Rada Powiatu Szamotulskiego w załączniku nr 2 do uchwały, zwanym dalej: „załącznikiem nr 2”, określiła „Warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych na terenie Powiatu Szamotulskiego”.

W § 1 ust. 4 załącznika nr 2, rada wskazała dokumenty, jakie należy dołączyć do wniosku o wydanie uzgodnienia zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych.

Tymczasem przedmiotowa materia nie mieści się w zakresie upoważnienia wynikającego z art. 15 ust. 2 ustawy, albowiem tę kwestię uregulował ustawodawca w art. 32 ustawy.

Przepisy art. 32 ust. 1 ustawy stanowią, 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. Przepisy art. 32 ustawy stosuje się odpowiednio do uzgodnienia zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych przez operatora (zob. 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. W świetle wskazanego przepisu, do wniosku należy dołączyć w szczególności proponowany rozkład jazdy oraz schemat połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami komunikacyjnymi.

Warto jest też 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 § 1 ust. 4 załącznika nr 2 nie tylko wykroczyła poza ramy upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 15 ust. 2 ustawy, ale również dokonała modyfikacji art. 32 ust. 2 ustawy w zw. z § 3 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), zwanego dalej „rozporządzeniem”.

Z kolei „Przyczyny odmowy wydania uzgodnienia zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych”, rada określiła w § 3 załącznika nr 2.

Zawarte we wskazanym paragrafie przepisy również nie mieszczą się w zakresie upoważnienia wynikającego z art. 15 ust. 2 ustawy. W świetle art. 32 ust. 3 ustawy, właściciel przystanku komunikacyjnego położonego w granicach administracyjnych miast lub dworca albo zarządzający tymi obiektami, uzgadnia zasady korzystania z tych obiektów w przypadku, gdy proponowany rozkład jazdy: 1) zawiera przystanki komunikacyjne lub dworce: a) o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 7 ustawy, b) wskazane w uchwale, o której mowa w art. 15 ust. 2 ustawy; 2) nie ograniczy przepustowości przystanków komunikacyjnych lub dworców; 3) nie spowoduje zagrożenia dla organizacji lub bezpieczeństwa ruchu.

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: [nk@poznan.uw.gov.pl](mailto:nk@poznan.uw.gov.pl)

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

A zatem ustawodawca sam określił przypadki, kiedy trzeba uzgodnić z przewoźnikiem (przedsiębiorcą)/operatorem zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych położonych w granicach administracyjnych miast lub dworca. A contrario należy rozumieć, iż niewypełnienie przesłanek ustawowych skutkuje brakiem uzgodnienia.

W § 1 ust. 5 załącznika nr 2, rada postanowiła, że „ZDP zawiera umowę na korzystanie z przystanków z operatorem lub przewoźnikiem po pozytywnej weryfikacji wniosku”. Z kolei elementy przedmiotowej umowy zostały określone w § 1 ust. 6 załącznika nr 2.

W ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 1 ust. 6 załącznika nr 2 wykracza poza upoważnienie ustawowe przyznane radzie w art. 15 ust. 2 ustawy.

Zgodnie z art. 353<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145 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. Zatem w odniesieniu do umowy dotyczącej korzystania z przystanków komunikacyjnych strony posiadają swobodę w kształtowaniu łączącego je stosunku zobowiązaniowego. Tymczasem treść kwestionowanego przepisu, zawierająca elementy umowy cywilnoprawnej, nie pozostawia stronom tej umowy żadnej swobody. Podkreślić zatem należy, że kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego.

W § 2 ust. 4 zdanie pierwsze załącznika nr 2, uchwalono, że „Rozkład jazdy (wymiar, grafika, sposób montażu) operator lub przewoźnik uzgadnia z ZDP”. W § 2 ust. 5 lit. b załącznika nr 2, rada postanowiła, że „Przedsiębiorca korzystający z przystanków zobowiązany jest do (...) powiadomienia ZDP o zmianie: rozkładu jazdy, pojazdów związanych ze zmianą ilości pasażerów, ilości przystanków z których korzysta”. Z kolei w § 2 ust. 5 lit. c załącznika nr 2, zawarto przepis, zgodnie z którym „Przedsiębiorca korzystający z przystanków zobowiązany jest do (...) zamieszczania na przystankach wskazanych w rozkładzie jazdy, informacji dotyczącej rozkładu jazdy i każdej jego zmiany”.

W ocenie organu nadzoru zacytowane uregulowania wykraczają poza delegację określoną w art. 15 ust. 2 ustawy. Postanowienia te nie dotyczą ani warunków, ani zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych. Co więcej, kwestia umieszczania na przystankach komunikacyjnych rozkładu jazdy została uregulowana w rozporządzeniu, które określa m.in. sposób i terminy ogłaszania oraz aktualizacji rozkładów jazdy oraz warunki ponoszenia kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy oraz podawaniem rozkładów jazdy do publicznej wiadomości. W związku z powyższym, ponowna regulacja tej materii w uchwale, w dodatku w odmienny sposób aniżeli uregulował to ustawodawca, stanowi niedopuszczalną modyfikację normy znajdującej się w akcie prawnym wyższego rzędu. Odnosnie natomiast zobowiązania przedsiębiorców do powiadomiania Zarządu Dróg Powiatowych w Szamotułach o zmianie „pojazdów związanych ze zmianą ilości pasażerów, ilości przystanków z których korzysta”, stwierdzić należy, że powyższa kwestia powinna zostać uregulowana w umowie „cywilnoprawnej na

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: [nk@poznan.uw.gov.pl](mailto:nk@poznan.uw.gov.pl)

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

korzystanie z przystanków zawartej pomiędzy operatorem lub przewoźnikiem a ZDP” (zob. § 1 ust. 3 załącznika nr 2). Umowa taka mająca charakter cywilnoprawny wyklucza więc ingerencję organu stanowiącego powiatu w jej treść.

W § 2 ust. 4 zdanie drugie załącznika nr 2, postanowiono, że „Zabrania się umieszczania na przystankach innych informacji lub reklam niż te, które dotyczą rozkładu jazdy przedsiębiorcy”.

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 2019 r. poz. 821 ze zm.). 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.

Analogicznie, jako wykraczające poza delegację ustawową ocenić należy przepisy § 2 ust. 6 załącznika nr 2, stanowiące, że „Lokalizacja przystanków może ulec zmianie ze względu na bezpieczeństwo ruchu lub korzystanie z nich może zostać ograniczone (np. remont drogi, itp.) o czym ZDP powiadomi operatora i przewoźnika w terminie trzech dni roboczych od zaistniałych zmian”, a także § 4 załącznika nr 2, regulujące „Przeniesienie praw dotyczących uzgadniania zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych”.

Kwestionowane przepisy regulują materię, która nie mieści się w pojęciu „warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych”.

Jednocześnie organ nadzoru stwierdza, że rada mocą § 1 ust. 7 załącznika nr 2 określiła opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Szamotulski.

W tym miejscu należy podkreślić, że oceniana uchwała została podjęta na podstawie „art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2” ustawy. Tymczasem podstawę prawną określenia przedmiotowych opłat stanowi art. 16 ust. 4 ustawy, zgodnie z brzmieniem którego, za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców, których właścicielem albo zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, mogą być pobierane opłaty. Stawka opłaty jest ustalana w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad.

Uchybienie to nie ma wprawdzie charakteru istotnego, jednakże powoduje, że brak jest spójności pomiędzy tytułem uchwały, a konkretnie jego przedmiotem, a przepisami merytorycznymi uchwały. Z tytułu uchwały nie wynika bowiem, że poza określeniem przystanków komunikacyjnych przy drogach powiatowych, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Szamotulski oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, uchwała zawiera również przepisy dotyczące opłat za korzystanie z tych przystanków. Tymczasem, zgodnie z § 18 ust. 1 w zw. z § 143 „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”, przedmiot uchwały określa się możliwie najzwięźle, jednakże w sposób adekwatnie informujący o jej treści. Oznacza to, że określenie przedmiotu uchwały to ten fragment tytułu, który jest szczególnie ważny w wypełnianiu

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: [nk@poznan.uw.gov.pl](mailto:nk@poznan.uw.gov.pl)

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

przez niego funkcji informacyjnej. Fragment ten powinien rzetelnie i komunikatywnie informować o merytorycznej zawartości uchwały.

Jednocześnie w § 1 ust. 8 załącznika nr 2, rada postanowiła, że „Miesięczną opłatę łączną równej sumie zatrzymań wszystkich środków transportu, wg stawek ustalonych w ust. 7, operator lub przewoźnik korzystający z przystanków komunikacyjnych jest zobowiązany uiścić z góry do 15-go dnia miesiąca, którego opłata dotyczy, na konto bankowe Starostwa Powiatowego w Szamotułach”.

Wypełniając delegację z art. 16 ust. 4 ustawy, rada powinna była określić jedynie wymiar opłaty, do uiszczenia której zobowiązani będą przewoźnicy i operatorzy korzystający z przystanków komunikacyjnych. Natomiast ustalenia dotyczące terminu i sposobu płatności tej opłaty nie mieszczą się w granicach kompetencji uchwałodawczej rady i powinny stanowić element „umowy cywilnoprawnej na korzystanie z przystanków zawartej pomiędzy operatorem lub przewoźnikiem a ZDP”, o której mowa w § 1 ust. 3 załącznika nr 2.

Końcowo organ nadzoru chciałby się odnieść do zasad redagowania uchwał stanowiących akty prawa miejscowego. W świetle § 124 w zw. z § 143 ZTP, podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf. Z kolei paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret.

Załącznik nr 2 powyższych kryteriów nie spełnia. Jednakże wskazane uchybienie nie stanowi istotnego naruszenia prawa.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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  
(-) Łukasz Mikołajczyk  
/dokument podpisany elektronicznie/

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: [nk@poznan.uw.gov.pl](mailto:nk@poznan.uw.gov.pl)

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

Otrzymują:  
Rada Powiatu Szamotulskiego  
Starosta Szamotulski

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: [nk@poznan.uw.gov.pl](mailto:nk@poznan.uw.gov.pl)

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