



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, dnia 22 maja 2025 r.

PNIK-I.4131.354.2025

Rada Gminy Andrespol

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/126/25 Rady Gminy Andrespol z dnia 14 lutego 2025 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych transportu zbiorowego, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Andrespol oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów przez operatorów i przewoźników, w części dotyczącej:

- § 2 ust. 2-4, ust. 6 załącznika nr 1 do uchwały ,
- § 2 ust. 7 załącznika nr 1 do uchwały ,
- § 2 ust. 8 załącznika nr 1 do uchwały ,
- § 2 ust. 9 załącznika nr 1 do uchwały ,
- § 3 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały ,
- § 3 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały ,
- § 4 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały .

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 lutego 2025 r. Rada Gminy Andrespol podjęła uchwałę Nr XII/126/25 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych transportu zbiorowego, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Andrespol oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów przez operatorów i przewoźników.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 24 kwietnia 2025 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Andrespol zawiadomienia z 7 maja 2025 r. znak: PNIK-I.4131.354.2025, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Odpowiadając na uwagi organu nadzoru, Przewodniczący Rady Gminy Andrespol w piśmie z 12 maja 2025 r., znak: RG.0711.25.2025 złożył stosowne wyjaśnienia, z których wynika, że Rada Gminy Andrespol dokona zmiany treści przedmiotowej uchwały na najbliższej sesji Rady Gminy Andrespol.

Pomimo 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 XII/126/25 Rady Gminy Andrespol z dnia 14 lutego 2025 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych transportu zbiorowego, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Andrespol oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów przez operatorów i przewoźników podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 285) 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 ocenie organu nadzoru uchwała Nr XII/126/25 Rady Gminy Andrespol z dnia 14 lutego 2025 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych transportu zbiorowego, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Andrespol oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów przez operatorów i przewoźników narusza prawo w sposób istotny.

W § 2 ust. 2-4 oraz w ust. 6 Załącznika nr 1 do uchwały zwanego dalej Załącznikiem, Rada Gminy Andrespol wskazała, jakie dokumenty należy dołączyć do wniosku o udostępnienie przewoźnikom i operatorom przystanków komunikacyjnych, szczegóły procedury oraz sposób naliczania i pobierania opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych. Powyższe postanowienia przekraczają delegację ustawową wynikającą z dyspozycji art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 u. p. t. z., ponieważ w zakresie delegacji ustawowej nie mieści się uprawnienie do decydowania o szczegółach procedury, wskazania co ma zawierać wniosek oraz jakie dokumenty należy przedłożyć wraz z wnioskiem o zawarcie umowy na udostępnienie przystanku komunikacyjnego. Materia ta należy do sfery wykonawczej i nie mieści się w zakresie pojęcia zasad i warunków korzystania z przystanków.

Przekracza delegację ustawową zawartą w art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 u. p. t. z. treść § 2 ust. 7 Załącznika, w którym Rada Gminy Andrespol uregulowała przypadki odmowy zgody na korzystanie z przystanków komunikacyjnych. Wymienione w § 2 ust. 7 Załącznika przypadki odmowy zgody na korzystanie z przystanków komunikacyjnych stanowią materię umowną, która może zostać uregulowana jedynie w stosownej umowie.

Organ nadzoru wskazuje także na nieprawidłowość § 2 ust. 8 Załącznika, w którym Rada Gminy Andrespol wymieniła przypadki wypowiedzenia i rozwiązania z operatorem lub przewoźnikiem umowy na korzystanie z przystanków komunikacyjnych. Postanowienia § 2 ust. 8 Załącznika przekraczają delegację ustawową z art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 u. p. t. z. i jako regulacje umowne mogą zostać wskazane w stosownej umowie, a nie w akcie prawa miejscowego.

Powyższe zastrzeżenia odnoszą się również do również do treści § 2 ust. 9 Załącznika.

W § 3 ust. 2 Załącznika Rada Gminy Andrespol przekroczyła delegację ustawową wynikającą z treści art. 15 ust. 2 u. p. t. z. i wkroczyła w postanowienia art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119 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 (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 2011r., sygn. akt IV SA/Po672/11; wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt. II OSK370/07). 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, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Tym samym jak zostało wskazane już wcześniej uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (zob. wyrok NSA z dnia 14 maja 2015 r., sygn.akt II OSK 862/15). Należy również podkreślić, że zgodnie z § 118 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) w uchwale nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

Dodatkowo należy wskazać, że stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 u. p. t. z. treść § 3 ust. 2 Załącznika w zakresie wyrazów „w szczególności” 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.

Również przekracza delegację ustawową z art. 15 ust. 1 pkt 6 i art. 15 ust. 2 u. p. t. z. § 4 ust. 2 Załącznika, w którym Rada Gminy Andrespol wskazała, że: „Dopuszcza się organizację otwartego przetargu zgodnie z ustawą - Prawo zamówień publicznych na utrzymanie infrastruktury przystankowej w obszarze Gminy Andrespol w celu powierzenia usług jednostce innej niż Zakład Gospodarki Komunalnej”. Materia ta również należy do sfery wykonawczej i nie mieści się w zakresie pojęcia zasad i warunków korzystania z przystanków jakie mają zostać określone przez organ stawiący gminy.

Powyższe 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 Nr XII/126/25 Rady Gminy Andrespol z dnia 14 lutego 2025 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych transportu zbiorowego, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Andrespol oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów przez operatorów i przewoźników 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.

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

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Wójt Gminy Andrespol