



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 15 lutego 2018 r.

WNP-I.4131.17.2018

*Rada m.st. Warszawy  
pl. Defilad 1  
00 – 901 Warszawa*

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.)

### **s t w i e r d z a m   n i e w a ż n o ś ć**

uchwały Rady m.st. Warszawy nr LX/1590/2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia przystanków komunikacyjnych i dworców udostępnionych dla przewoźników oraz zasad korzystania i stawek opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych i dworców w części dotyczącej § 2, § 3, § 4, § 5.

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 11 stycznia 2018 r. Rada miasta stołecznego Warszawy podjęła uchwałę nr LX/1590/2018 w sprawie ustalenia przystanków komunikacyjnych i dworców udostępnionych dla przewoźników oraz zasad korzystania i stawek opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych i dworców.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 17 stycznia 2018 r.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm. – zwanej dalej „u.s.g.”) oraz art. 15 ust. 1 pkt 6, art. 15 ust. 2 oraz art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2136 z późn. zm. – zwanej dalej „u.p.t.z.”).

Zgodnie z 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. Art. 15 ust. 2 u.p.t.z. wskazuje zaś, że 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. Ze wskazanych przepisów jednoznacznie wynika, że organem wyłącznie upoważnionym do zrealizowania normy kompetencyjnej jest rada gminy. W uchwale tej, stanowiącej akt prawa miejscowego, powinny być określone przystanki komunikacyjne i dworce.

Tymczasem w § 2 ust. 1 uchwały Rada m.st. Warszawy ustaliła jedynie grupy przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest m.st. Warszawa, oznaczając je:

- 1) grupa A - przystanki komunikacyjne, usytuowane w obszarze ograniczonym ulicami: Wybrzeże Helskie, Wybrzeże Szczecińskie, Wał Miedzeszyński, most Łazienkowski, Lecha Kaczyńskiego, Wawelska, Raszyńska, Towarowa, Okopowa, Słomińskiego, most Gdański z wyłączeniem przystanków usytuowanych w ciągu wskazanych ulic;
- 2) grupa A1 - przystanki komunikacyjne zlokalizowane w obszarze, o którym mowa w pkt 1, wymienione w załączniku nr 1 do uchwały;
- 3) grupa B - przystanki komunikacyjne należące do zespołów przystankowych zlokalizowanych w ciągu ulic wyznaczających granice obszaru lub usytuowane poza obszarem wskazanym w pkt 1;
- 4) grupa C – dworce przystosowane do obsługi pasażerów niepełnosprawnych;
- 5) grupa D – pozostałe dworce.

Zgodnie z dalszymi postanowieniami § 2 uchwały grupy tak wskazanych przystanków i dworców zostały udostępnione odpowiednio określonym kategoriom podmiotów: operatorom, przewoźnikom turystycznym, przewoźnikom specjalnym i przewoźnikom. Zgodnie z § 3 uchwały Zarząd Transportu Miejskiego, zwany dalej „ZTM”, podaje do publicznej wiadomości, poprzez publikację na swojej stronie internetowej, aktualne wykazy przystanków komunikacyjnych i dworców, wchodzących w skład poszczególnych grup określonych w § 2 uchwały.

Art. 94 Konstytucji RP stanowi, że organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie ustaw i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Z tego względu zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Wskazany art. 15 ust. 2 w zw. z art. 15 ust. 1 pkt 6 u.p.t.z. w sposób jednoznaczny determinuje elementy, jakie uchwała powinna zawierać. Ustawodawca kształtując upoważnienie dla rady gminy dokładnie bowiem określił kwestie pozostawione jej regulacji, w tym określenie przystanków i dworców. Organ stanowiący nie powinien wychodzić poza zakres normy kompetencyjnej, ale także nie powinien jakiegokolwiek materii z tego zakresu pozostawić nieuregulowanej w pełni. Tymczasem w przedmiotowej uchwale w istocie brak jest określenia przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest m.st. Warszawa. Zastrzeżenie należy uczynić jedynie w stosunku do wykazu przystanków zawartych w załączniku nr 1 do uchwały, stanowiących grupę A1. Określenie jedynie grup przystanków lub dworców z uwagi na obszar ich położenia czy dostępność dla osób

niepełnosprawnych, bez wyznaczenia wykazu poszczególnych przystanków, nie stanowi wypełnienia normy art. 15 ust. 2 w zw. z art. 15 ust. 1 pkt 6 u.p.t.z. Precyzyjne uregulowanie tej materii w uchwale poprzez określenie (wskazanie) przystanków komunikacyjnych i dworców jest konieczne choćby z uwagi na inne uregulowania ustawy. W oparciu o tą uchwałę m.in. przedsiębiorca zamierzający wykonywać przewóz osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego niebędącego przewozem o charakterze użyteczności publicznej przedkłada organizatorowi swoje zgłoszenie wraz z proponowanym rozkładem jazdy wskazującym konkretne przystanki komunikacyjne i dworce, o czym stanowi art. 30 ust. 3 pkt 1) lit. a u.p.t.z. Także inne etapy procedury: wniosek o uzgodnienie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców, uzgodnienia, a następnie potwierdzenie zgłoszenia przewozów, wymagają odniesienia do przystanków komunikacyjnych wskazanych w uchwale, a więc do przystanków skonkretyzowanych (art. 32 ust. 2, art. 32 ust. 3 pkt 1 lit. b, art. 34 ust. 3 pkt 5 i ust. 4 u.p.t.z.). Uregulowanie to jest konieczne także w świetle postanowień samej uchwały, gdyż zgodnie z § 7 ust. 6 przewoźnik powinien wskazać przystanki w składanej przez siebie deklaracji.

W kolejnym paragrafie uchwały postanowiono, że ZTM będzie podawał do publicznej wiadomości aktualne wykazy przystanków komunikacyjnych i dworców, wchodzących w skład poszczególnych grup. Oznacza to, że określenia tj. konkretyzacji przystanków (wchodzących w skład poszczególnych grup) dokonywać będzie podmiot inny niż Rada m.st. Warszawy i dodatkowo – bez zachowania trybu aktu prawa miejscowego. Tym samym Rada m.st. Warszawy scedowała własne kompetencje do określenia przystanków komunikacyjnych i dworców na ZTM, doprowadzając do tzw. subdelegacji, czyli przekazania określonego upoważnienia uzyskanego na mocy ustawy innemu podmiotowi. Jest to działanie sprzeczne z prawem, o ile nie zezwala na to sama ustawa upoważniająca (przypadek taki nie zachodzi w niniejszej sprawie). Tej treści postanowienie uchwały pozostaje w sprzeczności z normą kompetencyjną wynikającą z wyżej wskazanych przepisów u.p.t.z. Stanowi także naruszenie zasad konstytucyjnych wyrażonych w art. 7 i 94 Konstytucji RP, zgodnie z którymi organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Rada m.st. Warszawy nie zrealizowała właściwie przyznanej jej w art. 15 ust. 2 w zw. z art. 15 ust. 1 pkt 6 u.p.t.z. delegacji do określenia przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla operatorów i przewoźników.

W konsekwencji uznania § 2 i § 3 uchwały za sprzeczne z prawem, rozstrzygnięciem nadzorczym muszą być objęte także § 4 i § 5 uchwały jako treściowo związane z postanowieniami poprzedzającymi. Uregulowano w nich bowiem zasady udostępniania i korzystania z przystanków komunikacyjnych oraz dworców z odniesieniem do grup A, A1, B, C i D.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu 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 z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera

