



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 25 września 2025 r.

Poz. 9205

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.579.2025 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 24 września 2025 r.

Rada Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim

Na podstawie art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 i 1907)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVIII/153/2025 Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 22 sierpnia 2025 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Tomaszowski oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, w części dotyczącej:

- § 3 załącznika Nr 3 do uchwały;
- § 6 pkt 2 załącznika Nr 3 do uchwały w zakresie wyrazów „w szczególności”;
- § 6 pkt 3 załącznika Nr 3 do uchwały;
- § 6 pkt 4 załącznika Nr 3 do uchwały w zakresie wyrazów „obowiązującymi przepisami ruchu drogowego oraz”;
- § 6 pkt 5 załącznika Nr 3 do uchwały;
- § 7 załącznika Nr 3 do uchwały;
- § 8 załącznika Nr 3 do uchwały w zakresie wyrazów „rozmieszczania plakatów i ogłoszeń oraz”;
- § 9 załącznika Nr 3 do uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 sierpnia 2025 r. Rada Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim podjęła uchwałę Nr XXVIII/153/2025 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Tomaszowski oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 sierpnia 2025 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim zawiadomienia z dnia 29 sierpnia 2025 r. znak: PNIK-I.4131.579.2025, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 4 września 2025 r. znak: BRP.0711.9.2025 Przewodniczący Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim złożył stosowne wyjaśnienia, które nie zostały uznane przez organ nadzoru za wystarczające.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Uchwała Nr XXVIII/153/2025 Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 22 sierpnia 2025 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat

Tomaszowski oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków podjęta została na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 6 i pkt 19 oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym, a także na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 6 i 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. Stosownie natomiast 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 powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, oznacza kompetencję organu stanowiącego powiatu 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 powiatu 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.

Tymczasem w § 3 załącznika Nr 3 do uchwały Nr XXVIII/153/2025 Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 22 sierpnia 2025 r., zwanego dalej załącznikiem, rada postanowiła, że do wniosku na korzystanie z przystanków należy dołączyć: 1) kserokopię obowiązującego rozkładu jazdy uwzględniającego przystanki, czas odjazdów z poszczególnych przystanków; 2) mapę z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami; 3) wykaz obsługiwanych przystanków. Treść § 3 załącznika przekracza zakres delegacji ustawowej wynikającej z dyspozycji art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 u.p.t.z. W ocenie organu nadzoru, w zakresie delegacji ustawowej nie mieści się uprawnienie do decydowania o szczegółach procedury prowadzącej do zawarcia umowy, w tym o warunkach, jakie należy spełnić lub dokumentach, jakie należy przedłożyć wraz z wnioskiem, w trakcie ubiegania się o możliwość korzystania z przystanków komunikacyjnych, czy też elementów, które będzie zawierać umowa. Kwestie te należą do sfery wykonawczej i nie mieszczą się w zakresie pojęcia „zasady i warunki korzystania z przystanków”. Dodatkowo należy zauważyć, że ustawodawca w Dziale II, rozdziale 3, oddziale 2 „Umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego” u.p.t.z. uregulował już kwestie związane z zawieraniem przez operatora umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Materia zawarta w § 3 pkt 1-3 załącznika nie mieści się zatem w zakresie pojęcia „zasad i warunków korzystania z przystanków”. Przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego stanowi niewątpliwie istotne naruszenie prawa i uzasadnia stwierdzenie nieważności omawianego paragrafu ze skutkiem *ex tunc*.

W § 6 pkt 2 załącznika nr 3 do uchwały rada postanowiła, że operatorzy i przewoźnicy zobowiązani są do zatrzymywania pojazdów na przystankach w taki sposób, aby umożliwić wszystkim pasażerom w szczególności osobom starszym i niepełnosprawnym dogodnie i bezpieczne wsiadanie i wysiadanie. Regulacja powyższa w zakresie wyrazów „w szczególności” przekracza delegację ustawową określoną w art. 15 ust. 1 pkt 6 oraz ust. 2 u.p.t.z. i jednocześnie narusza Zasady techniki prawodawczej. Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, podczas tworzenia którego należy stosować Zasady techniki prawodawczej. Jak stanowi § 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, czytelny i wyczerpujący. Organ nadzoru w pełni zgadza się ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, zgodnie z którym uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Poprzez

użycie, w treści § 6 pkt 2 załącznika nr 3, zwrotu „w szczególności” powyższa zasada została przez Radę Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim naruszona.

Rada w § 6 pkt 3 załącznika nr 3 do uchwały postanowiła, że operatorzy i przewoźnicy zobowiązani są do umieszczania rozkładu jazdy we własnym zakresie i w sposób nie powodujący ograniczenia widoczności rozkładów i oznaczeń innych przewoźników korzystających z przystanku. Regulacja ta nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 u.p.t.z. i jednocześnie stanowi powtórzenie i nieuprawnioną modyfikację materii uregulowanej w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 1262). Stosownie do treści art. 2 ust. 2 ustawy Prawo przewozowe – przewoźnik wykonujący regularne przewozy osób jest obowiązany w szczególności podać do publicznej wiadomości rozkład jazdy środków transportowych przez zamieszczenie informacji na wszystkich dworcach i przystankach wymienionych w rozkładzie jazdy. W tym miejscu należy również zauważyć, że sposób realizacji ww. obowiązku, a więc problematyka sposobu i terminów ogłaszania oraz aktualizacji rozkładów jazdy uregulowana została w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. z 2018 r. poz. 202). Przepis § 11 ust. 1 pkt 3 tego rozporządzenia stanowi, że przewoźnik wykonujący regularny przewóz osób podaje rozkład jazdy do publicznej wiadomości w szczególności poprzez przekazanie rozkładu jazdy oraz informacji dotyczącej rozkładu jazdy właścicielowi albo zarządzającemu przystankiem komunikacyjnym lub dworcem, celem zamieszczenia informacji dotyczącej rozkładu jazdy na danym obiekcie – w transporcie drogowym oraz innym szynowym. Zgodnie natomiast z § 11 ust. 3 pkt 2 lit. b ww. rozporządzenia, w transporcie drogowym podawanie rozkładu jazdy do publicznej wiadomości polegające na przekazaniu rozkładu jazdy oraz informacji dotyczącej rozkładu jazdy właścicielowi albo zarządzającemu przystankiem komunikacyjnym lub dworcem, celem zamieszczenia informacji dotyczącej rozkładu jazdy na danym obiekcie – następuje poprzez przekazanie kopii zatwierdzonego rozkładu jazdy w postaci pliku w formacie PDF oraz w wersji elektronicznej umożliwiającej edycję tekstu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 30 listopada 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 798/21 podkreślił, że uchwała rady gminy (powiatu) nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Sąd podkreślił, że w orzecznictwie dopuszcza się w drodze wyjątku możliwość powtarzania w akcie prawa miejscowego zapisów ustawowych, o ile takie powtórzenie ma charakter dosłowny i jeżeli jest to uzasadnione względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, stanowiąc określenie materii, która jest regulowana aktem prawa miejscowego. Jednakże i w takich sytuacjach, jak podkreślił Sąd, winno się raczej poprzestać na odesłaniu do odpowiednich uregulowań ustawowych celem uniknięcia ewentualnych istotnych wątpliwości interpretacyjnych co do tego, w jakim brzmieniu dana norma prawna (przytoczonym, czy następnie zmienionym) obowiązuje na gruncie danego aktu prawa miejscowego. W ocenie organu nadzoru wymogu tego nie spełnia treść § 6 pkt 3 załącznika, ponieważ nie przytacza przepisu ustawy w sposób dosłowny.

W § 6 pkt 4 załącznika nr 3 do uchwały postanowiono, że operatorzy i przewoźnicy zobowiązani są do zatrzymywania pojazdów na przystankach zgodnie z obowiązującymi przepisami ruchu drogowego oraz aktualnym rozkładem jazdy. Wskazana regulacja w zakresie wyrazów „obowiązującymi przepisami ruchu drogowego oraz” nie mieści się w granicach kompetencji określonej w art. 15 ust. 1 pkt 6 oraz ust. 2 u.p.t.z. i jednocześnie narusza obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Należy przypomnieć, że przepisy regulujące zasady ruchu na drogach publicznych, w strefach zamieszkania oraz w strefach ruchu zamieszczone zostały w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1251 z późn. zm.), natomiast postanowienia zawarte w akcie prawa miejscowego nie mogą zastrzegać o stosowaniu ustaw oraz rozporządzeń wykonawczych, wobec których są hierarchicznie niższe. Tego typu zastrzeżenia dopuszczalne są jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. Powyższe stanowisko potwierdził WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 12 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 447/15, w którym stwierdził, że zawarcie w uchwale zapisu stanowiącego w istocie odesłanie do aktu wyższego rzędu, który w danym przypadku będzie stosowany, powoduje sprzeczność w przyjętym w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej hierarchicznym systemem źródeł prawa.

Bez związku z delegacją ustawową określoną w art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 u.p.t.z. pozostaje treść § 6 pkt 5 załącznika nr 3 do uchwały, zgodnie z którym operatorzy i przewoźnicy zobowiązani są do utrzymywania tablicy z rozkładem jazdy w należyтым stanie. Zdaniem organu nadzoru nałożenie, aktem prawa miejscowego, na przewoźnika lub operatora, obowiązku utrzymywania w należyтым stanie tablicy z rozkładem jazdy, w swojej istocie rozstrzyga o podmiocie zobowiązanym do ponoszenia kosztów w tym zakresie. Tymczasem, zgodnie z § 17 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej

w sprawie rozkładów jazdy, 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. O tym, do którego podmiotu stosunku cywilnoprawnego należeć będzie umieszczanie i utrzymywanie w należytych stanie technicznym informacji z rozkładem jazdy oraz ponoszenie w tym zakresie odpowiednich kosztów ustalić należy w stosownej umowie, nie zaś w przepisach uchwały. Niedopuszczalnym jest bowiem, by strona przyszej umowy (przewoźnik lub operator) nie miała wpływu na treść takiej umowy, z uwagi na to, że jej postanowienia reguluje podjęta przez radę powiatu uchwała, narzucająca jednostronne rozwiązania dla strony umowy. Kształtowanie postanowień umowy winno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale, będącej aktem prawa miejscowego, podjętej w oparciu o normę ustawową.

W § 7 załącznika nr 3 do uchwały rada postanowiła, że zabrania się ustawiania dodatkowych słupków w celu rozwieszania rozkładów jazdy. Postanowienie to wykracza poza granice kompetencji wskazanej w art. 15 ust. 1 pkt 6 oraz ust. 2 u.p.t.z. Z orzecznictwa administracyjnego wynika, że przez „warunki i zasady korzystania z przystanków” należy rozumieć faktyczne określenie sposobu korzystania z miejsca przeznaczonego do wsiadania lub wysiadania pasażerów na danej linii komunikacyjnej, w którym umieszcza się informacje dotyczące w szczególności godzin odjazdów środków transportu. Adresatem normy dotyczącej zasad korzystania jest przewoźnik, który na tej podstawie będzie świadomy, w jaki sposób jest zobowiązany świadczyć usługi korzystając z przystanków, które są własnością lub w posiadaniu powiatu. W związku z tym nie jest uzasadnione umieszczanie w uchwale, dotyczącej warunków i zasad korzystania z przystanków postanowień, które nie dotyczą faktycznego korzystania z przystanku, a takim zapisem jest omawiany § 7 ww. załącznika.

Rada Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim w § 8 załącznika nr 3 do uchwały zabroniła na terenie przystanków komunikacyjnych bez zgody Zarządu Dróg Powiatowych w Tomaszowie Mazowieckim rozmieszczania plakatów i ogłoszeń oraz prowadzenia innej działalności niż przewóz osób. Regulacja ta w zakresie wyrazów „rozmieszczania plakatów i ogłoszeń oraz” przekracza delegację ustawową wynikającą z treści art. 15 ust. 1 pkt 6 oraz ust. 2 u.p.t.z., wkraczając równocześnie w materię uregulowaną w art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2025 r. poz. 734). Przepis ten stanowi, że 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. Ustalenie zatem przez radę w § 8 ww. załącznika zakazu rozmieszczania plakatów i ogłoszeń na przystankach komunikacyjnych bez stosownej zgody, w sytuacji, gdy brak jest podstaw prawnych do jego wprowadzenia, a sprawy te zostały już uregulowane przez ustawodawcę – stanowi istotne naruszenie prawa (zob. wyrok WSA w Szczecinie z 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).

Nie mieści się w zakresie kompetencji przyznanej przez ustawodawcę w art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 u.p.t.z. – regulacja § 9 załącznika nr 3 do uchwały. Rada postanowiła bowiem, że Powiat Tomaszowski zastrzega sobie prawo do likwidacji bądź zmiany lokalizacji przystanku komunikacyjnego. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 30 listopada 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 798/21 przyjęta regulacja nie tylko przekracza granice upoważnienia ustawowego, ale wkracza również w zapisy art. 20f pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889). Zgodnie z treścią ww. przepisu, zarządca drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2, jest obowiązany uwzględniać uchwały rady gminy, w których dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców wskazane zostaną wstępne miejsca lokalizacji nowych przystanków komunikacyjnych; o ostatecznej lokalizacji takiego przystanku decyduje zarządca drogi, uwzględniając charakter drogi oraz warunki bezpieczeństwa ruchu drogowego. Z przepisu tego wynika, że kwestia wstępnej lokalizacji przystanków komunikacyjnych pozostawiona została do wyłącznej kompetencji rady gminy, natomiast o ostatecznej lokalizacji przystanku decyduje w przypadku dróg powiatowych – zarząd powiatu. Brak jest zatem jakichkolwiek podstaw do tego, by w uchwale rady powiatu zastrzegać dla Powiatu Tomaszowskiego prawo do decydowania o likwidacji bądź zmianie lokalizacji przystanku komunikacyjnego. Przypomnieć należy również, że powiat jest posiadającą osobowość prawną jednostką samorządu terytorialnego, jednakże działa on poprzez swoje organy, do których należą: rada powiatu – jako organ stanowiący i kontrolny oraz zarząd powiatu – jako organ wykonawczy, na czele ze starostą. Treść § 9 ww. załącznika przekracza zatem granice upoważnienia zawartego w art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 u.p.t.z. i jako niezgodna z obowiązującym porządkiem prawnym wymaga usunięcia z obrotu prawnego.

Reasumując, uchwała Nr XXVIII/153/2025 Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 22 sierpnia 2025 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Tomaszowski oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, zawiera postanowienia, które w istotny sposób naruszają prawo tj.: art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały we wskazanej w sentencji części.

Stosownie do treści art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, uchwała organu powiatu 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:

Zarząd Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim