



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 16 października 2025 r.

Poz. 9764

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.639.2025 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 13 października 2025 r.

Rada Miejska w Grabowie

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XX/107/25 Rady Miejskiej w Grabowie z dnia 10 września 2025 r. w sprawie wyznaczenia określenia przystanków komunikacyjnych, na terenie Gminy Grabów oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków w części dotyczącej:

- § 2 pkt 2;
- § 2 pkt 3;
- § 3;
- § 4 ust. 1 w zakresie wyrazów „rozmieszczania plakatów i ogłoszeń oraz”;
- § 4 ust. 2.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 10 września 2025r. Rada Miejska w Grabowie podjęła uchwałę Nr XX/107/25 w sprawie wyznaczenia określenia przystanków komunikacyjnych, na terenie Gminy Grabów oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 17 września 2025 r.

W toku kontroli legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że narusza obowiązujące przepisy prawa i przedstawił swoje zastrzeżenia w uzasadnieniu do zawiadomienia z 19 września 2025 r. znak: PNIK-I.4131.639.2025.

Odpowiadając na uwagi organu nadzoru, Przewodniczący Rady Miejskiej w Grabowie w piśmie z 26 września 2025 r., znak: AOOS.0007.10.2025 złożył stosowne wyjaśnienia, z których wynika, że na najbliższej sesji Rady Miejskiej w Grabowie zostanie przedłożony projekt uchwały uwzględniający zastrzeżenia przedstawione przez organ nadzoru.

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 XX/107/25 Rady Miejskiej w Grabowie z dnia 10 września 2025 r. w sprawie wyznaczenia określenia przystanków komunikacyjnych, na terenie Gminy Grabów oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 15 ust. 1 pkt 6 w zw. z 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 (miasta) 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 § 2 pkt 2 uchwały stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 15 ust. 1 pkt 6 i art. 15 ust. 2 u. p. t. z., bowiem zastrzeżenie o prawie do likwidacji, czasowego zawieszenia bądź zmiany lokalizacji przystanku, zgodnie z obowiązującymi przepisami w żadnym razie nie dotyczy warunków, jak i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych. Jednocześnie powyższe uregulowanie wkracza w treść art. 20f pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889). Rada nie jest upoważniona ani do regulowania tego, co zostało już uregulowane w innych aktach normatywnych, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

W § 2 pkt 3 uchwały Rada Miejska w Grabowie uregulowała przypadki odmowy udzielenia zgody przez właściciela lub zarządcę na korzystanie z przystanku komunikacyjnego. Powyższe również przekracza delegację ustawową zawartą w treści art. 15 ust. 1 pkt 6 i art. 15 ust. 2 u. p. t. z. i jako materia umowna może zostać uregulowana jedynie w stosownej umowie. Niedopuszczalnym jest bowiem, by strona przyszłej umowy (przewoźnik lub operator) nie miała wpływu na treść takiej umowy, z uwagi na to, że jej postanowienia reguluje podjęta przez Radę 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.

Organ nadzoru wskazuje również, że treść § 3 uchwały 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 roku - 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 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 porzucić 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 § 3 uchwały, ponieważ nie przytacza przepisu ustawy w sposób dosłowny.

Ponadto wskazanie do kogo będzie należało utrzymanie w należytym stanie rozkładów jazdy, a co za tym idzie ponoszenie odpowiednich kosztów winno znaleźć się w stosownej umowie, a nie w treści przedmiotowej uchwały.

Dodatkowo należy zauważyć, że problematyka aktualizacji rozkładów jazdy, o której mowa w § 3 pkt 2 uchwały została szczegółowo uregulowana w § 14 ww. rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r.

Treść § 4 ust. 1 uchwały w zakresie wyrazów: „rozmieszczania plakatów i ogłoszeń oraz” również przekracza art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 u. p. t. z. i wkracza w postanowienia 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 Miejską w Grabowie zakazu rozmieszczania plakatów i ogłoszeń w obrębie przystanków 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 § 4 ust. 2 uchwały, w której Rada Miejska w Grabowie postanowiła, że przewoźnikom oraz pasażerom korzystającym z przystanków komunikacyjnych zabrania się prowadzenia działań zmierzających do niszczenia infrastruktury przystankowej zamieszczonych na nich informacji dotyczących rozkładów jazdy, informacji pasażerskiej o przewoźnikach i stosowanych przez nich taryfach przewozowych. Powyższe zagadnienia dotyczące niszczenia mienia zostały już uregulowane w art. 124 ustawy - Kodeks wykroczeń oraz art. 288 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383). Należy podkreślić, że postanowienia zawarte w akcie prawa miejscowego nie mogą zatem 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.

Dodatkowo należy mieć, również na względzie zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że podjęta przez radę miejską uchwała musi pozostawać w zgodzie z obowiązującymi w tej materii przepisami prawa, a w szczególności opierać się na stosownym upoważnieniu ustawowym do podjęcia takiego rodzaju uchwały.

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 oraz § 11 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 i § 14 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 roku w sprawie rozkładów jazdy, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały nr XX/107/25 w sprawie wyznaczenia określenia przystanków komunikacyjnych, na terenie Gminy Grabów oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, 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.

Zatem 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:

Burmistrz Grabowa