



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 21 października 2025 r.

Poz. 4226

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NK-II.4131.141.2025.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 20 października 2025 r.

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

stwierdzam nieważność

pkt 2, 3, 4, 5, 6, 7 oraz 11 załącznika nr 2 do uchwały NR XVI/78/25 Rady Miejskiej w Stawiskach z dnia 19 września 2025 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Stawiski, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Stawiski, warunków i zasad korzystania z tych przystanków.

UZASADNIENIE

W dniu 19 września 2025 r. Rada Miejska w Stawiskach podjęła uchwałę NR XVI/78/25 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Stawiski, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Stawiski, warunków i zasad korzystania z tych przystanków. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 25 września 2025 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza aktu wykazała, iż część jego postanowień podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, poprzez **przekroczenie delegacji ustawowej**, zawartej w art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 285), zwaną dalej: „ustawą”, zgodnie z którym, 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.

Powyższe oznacza, że granice upoważnienia ustawowego ograniczają organ stanowiący gminy do określenia przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów.

Zauważyć należy, iż w **pkt 2** załącznika nr 2 do ww. uchwały Rada Miejska przyjęła, iż „2. Udostępnienie przewoźnikom przystanków komunikacyjnych następuje na pisemny wniosek, do którego należy dołączyć: a) kserokopię dokumentów potwierdzających posiadanie uprawnień do prowadzenia działalności w zakresie przewozu osób, b) proponowany rozkład jazdy uwzględniający przystanki, czasy odjazdów i przyjazdów na terenie Gminy Stawiski, c) mapę z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami na terenie Gminy Stawiski, d) wykaz obsługiwanych przystanków ze wskazaniem lokalizacji i nazw miejscowości, e) w przypadku linii rozpoczynających lub kończących się na terenie Gminy Stawiski miejsca postoju dla pojazdów realizujących przewozy na przystanku początkowym i końcowym”. Dodatkowo w **pkt 3** uchwały uregulowano kwestię dotyczącą miejsca złożenia ww. wniosku stanowiąc, że „Wnioski należy składać w Punkcie Obsługi Klienta Urzędu Miejskiego w Stawiskach.”. Rada Miejska w Stawiskach w **pkt 11** załącznika nr 2 do analizowanej uchwały przewidziała również sankcję cofnięcia zgody na korzystanie z przystanków w sytuacji nie stosowania się operatorów lub przewoźników do ustalonych warunków i zasad korzystania z przystanków.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa materia nie mieści się w zakresie upoważnienia wynikającego z art. 15 ust. 2 ustawy, bowiem należy do sfery wykonawczej. Umocowanie do stanowienia w przedmiocie określenia „warunków i zasad korzystania” z gminnych przystanków komunikacyjnych, oznacza kompetencję

organu stanowiącego do formułowania w stosunku do tych obszarów, 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 dowolności. Rada ma obowiązek ściśle trzymać się ram wyznaczonych zarówno przez ustawę, jak i naturę materii, którą w ramach danego upoważnienia ustawowego reguluje.

Należy zauważyć, iż zarówno operator, jak i przewoźnik są podmiotami uprawnionymi do świadczenia usług w zakresie przewozu osób, po spełnieniu wymagań określonych w przepisach ustaw wymienionych w art. 6 ust. 1 ustawy. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy operator publicznego transportu zbiorowego wykonuje przewozy o charakterze użyteczności publicznej na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie, natomiast przewoźnik wykonuje przewozy niebędące przewozami o charakterze użyteczności publicznej na podstawie zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów (art. 4 ust. 1 pkt 11 ustawy). Ustawodawca wyraźnie rozróżnia pojęcie zezwolenia oraz zawarcia umowy w zależności czy dotyczy przewoźnika czy operatora. Rada Miejska w Stawiskach posłużyła się natomiast nieznanym w tym zakresie w ustawie zwrotem „cofnięcia zgody”.

Nie jest uzasadnione umieszczanie w uchwale dotyczącej warunków i zasad korzystania z przystanków zapisów, które nie dotyczą faktycznego korzystania z przystanku. W zakresie delegacji ustawowej rady gminy, nie mieści się zatem uprawnienie do decydowania o szczegółowym przebiegu procedury, prowadzącej do zawarcia umowy lub wydania zezwolenia, w tym zwłaszcza o warunkach, jakie należy spełnić lub dokumentach, jakie należy przedłożyć wraz z wnioskiem, w trakcie ubiegania się o możliwość korzystania z przystanku komunikacyjnego. Powołana materia, w ocenie organu nadzoru, nie mieści się w zakresie pojęcia „warunków i zasad korzystania z przystanków”.

W pojęciu warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych dla operatorów i przewoźników wykonujących regularne przewozy osób w publicznym transporcie zbiorowym, zdaniem organu nadzoru, nie mieszczą się również postanowienia **pkt 4** oraz **pkt 5** załącznika nr 2 do analizowanej uchwały. Rada Miejska w Stawiskach w pkt 4 zobowiązała przedsiębiorców korzystających z przystanku, do każdorazowego powiadamiania zarządzającego przystankami o zamiarze zmiany rozkładu jazdy w ramach posiadanego uzgodnienia, a wprowadzenie powyższych zmian do rozkładu jazdy uzależnione zostało od uzyskania na nie zgody wydanej przez Burmistrza Stawisk. Jednocześnie w pkt 5 zawarte zostały regulacje wskazujące na okoliczności, wystąpienie których skutkowałoby odmową wydania zgody na wprowadzenie proponowanych przez operatora lub przewoźnika zmian do rozkładu jazdy.

Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza delegację określoną w art. 15 ust. 2 ustawy. Obowiązek zgłaszania właściwemu organizatorowi zmian dotyczących rozkładu jazdy uregulowany został w art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 1262). Dodatkowo wskazać należy, że kwestia dotycząca wprowadzenia zmian w rozkładzie jazdy określona została szczegółowo 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), wydanym na podstawie upoważnienia zawartego w art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (§ 14 oraz § 15 ww. rozporządzenia).

Powyższe przepisy jednoznacznie określają zasady wprowadzenia zmian w rozkładzie jazdy, tym samym w zakresie delegacji ustawowej udzielonej rady gminy nie mieści się uprawnienie do ponownej ich regulacji.

Następnie w **pkt 6** załącznika nr 2 do kwestionowanej uchwały, organ stanowiący przyjął, iż „Wykonanie, umieszczenie i utrzymanie tabliczek rozkładu jazdy należy do przewoźnika”.

W ocenie organu nadzoru, niniejsza regulacja stanowi modyfikację materii uregulowanej w art. 2 ust. 2 ustawy Prawo przewozowe. Zgodnie z tym przepisem 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 podkreślić, iż sposób realizacji ww. obowiązku, a więc problematyka sposobu i terminów ogłaszania oraz aktualizacji rozkładów jazdy uregulowana została szczegółowo w ww. Rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie rozkładów jazdy. Stosownie do § 11 ust. 1 pkt 3 przywołanego rozporządzenia 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 (...).

Przywołane przepisy jasno stanowią, że ustawodawca obowiązkiem ogłaszania rozkładów jazdy na przystankach i dworcach obarczył ich właścicieli i zarządców.

Jednocześnie w myśl § 17 ww. rozporządzenia 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.

Zgodnie z art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071), 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.

Oceniając powyższe, niedopuszczalnym jest, aby strony przyszłej umowy nie miały wpływu na jej treść, z uwagi na to, że jej postanowienia reguluje podjęta uchwała rady narzucająca jednostronne rozwiązanie dla stron umowy. Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego, który podejmowany jest w oparciu o normę ustawową.

Podkreślenia wymaga, iż orzecznictwo administracyjne, wskazuje również, iż 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 norm dotyczących ww. 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) gminy.

Przenosząc powyższe na grunt badanej uchwały Rady Miejskiej w Stawiskach, stwierdzić należy, iż z przekroczeniem ww. upoważnienia ustawowego, wprowadzony został przepis **pkt 7** załącznika nr 2 do uchwały, w którym Rada Miejska ustaliła, iż „*Zabrania się umieszczania na przystankach komunikacyjnych informacji innych niż te, które dotyczą rozkładu jazdy*”.

Tymczasem czynny, których zabrania cytowany zapis uchwały są objęte sankcją z art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2025 r. poz. 734), który sankcjonuje zachowanie polegające na umieszczaniu w miejscu publicznym, do tego nieprzeznaczonym, ogłoszeń, plakatów, afiszy, apeli, ulotek, napisów lub rysunków. Zatem ustalenie przedmiotowych zakazów w sytuacji, gdy brak jest podstaw prawnych do ich ustalania, a sprawy te uregulowane już zostały w ustawie, stanowi istotne naruszenie prawa (vide: wyrok WSA z dnia 25 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/GI 748/14). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować kwestii, które ujęte są w materii ustawowej lub w rozporządzeniach wykonawczych do ustaw. Powtarzanie regulacji aktów prawnych wyższego rzędu bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące. Może to bowiem prowadzić do odmiennej, czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne są niezgodne z zasadami legislacji (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 1831/02, niepublikowane, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. akt II SA/Ka 508/02, niepublikowane, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, publ. OSS 2000/1/17).

Uchwała rady gminy, stanowiąca akt prawa miejscowego, nie może zatem regulować kwestii, które uregulowane zostały w aktach prawnych wyższego rzędu. Przepisy takie, ustanawiane przez radę, podejmowane są z przekroczeniem upoważnienia ustawowego i jako istotnie naruszające prawo winny zostać wyeliminowane z obrotu prawnego z mocą wsteczną *ex tunc*.

Oceniając zatem całokształt powyższych okoliczności prawnych postanowienia zawarte w **pkt 2-7 oraz 11** załącznika nr 2 do uchwały NR XVI/78/25 Rady Miejskiej w Stawiskach z dnia 19 września 2025 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Stawiski, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Stawiski, warunków i zasad korzystania z tych przystanków, podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, co czyni wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w pełni uzasadnionym.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje na nieprawidłową budowę przedmiotowego aktu prawa miejscowego w świetle postanowień rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zastosowana w obrębie załącznika nr 2 do uchwały budowa i systematyzacja uchybia zasadom systematyzacji przepisów prawnych zgodnie z § 124 w związku z § 143 ww. rozporządzenia. Tym samym, samodzielne zdania powinny uzyskiwać oznaczenie „paragraf”,

gdyż jest to podstawowa jednostka redakcyjna i systematyzacyjna rozporządzeń oraz analogicznie aktów prawa miejscowego. Paragrafy dzielą się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Kwestionowana uchwała została opracowana niezgodnie z przedstawionymi zasadami techniki prawodawczej.

Niezależnie od powyższego wyjaśniania wymaga, iż w § 3 badanego aktu Rada w sposób nieuprawniony wyeliminowała z obrotu prawnego uchwały zmieniające uchwałę Nr XXIX/102/16 Rady Miejskiej w Stawiskach z dnia 27 lipca 2016 roku w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Stawiski, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Stawiski, warunków i zasad korzystania z tych przystanków. Uchylenie bowiem uchwały pierwotnej, czyli uchwały Nr XXIX/102/16 jest równoznaczne z utratą mocy także uchwał ją zmieniających, tj. uchwały Nr XXXVIII/132/17 i Nr XLVII/277/22. Uchylenie uchwał nowelizujących wcześniejszy akt jest bezprzedmiotowe. Należy podkreślić, iż zmian w obowiązującym stanie prawnym dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany - wówczas zmienić należy taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały pierwotnej. Przepisy zmieniające mają bowiem charakter czynności konwencyjnej, której normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie. Zmiana przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwa jest zatem tylko poprzez zmianę przepisów zawartych w uchwale pierwotnej. Z powyższych powodów uchylanie przepisów zmieniających, po dniu ich wejścia w życie, jest niedopuszczalne.

Powyższe stanowisko organu nadzoru jest zgodne ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie i orzecznictwie (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 317/12), w którym podkreśla się, że przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielny – nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Niesamodzielny charakter przepisów zmieniających oznacza również, że mają one charakter jednorazowy (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz). Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują (zob. postanowienie TK z dnia 20 października 2008 r., K 21/07, OTK-A 2008 r. Nr 8, poz. 149). Nowelizowane przepisy otrzymują nowe brzmienie i od tej chwili samodzielnie regulują określone stosunki społeczne. Z tego powodu – jak już wskazano powyżej, ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe i niedopuszczalne (zob. T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczyński, J. Stelina, J. Warylewski, G. Wierczyński, Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia).

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Urszula Matusiewicz-Jasińska