



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 3 lutego 2026 r.

Poz. 541

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.14.2026.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 2 lutego 2026 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXI/150/25 Rady Gminy Dobrzyniewo Duże z dnia 30 grudnia 2025 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Dobrzyniewo Duże oraz warunków i zasad korzystania z przystanków.

UZASADNIENIE

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 12 stycznia 2026 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Podstawę prawną badanej uchwały stanowi art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 285 z późn. zm.), dalej jako „ustawa” zgodnie, z którym określenie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania, następuje w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy stanowi, że 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. Kompetencja uchwałodawcza rady gminy, wynikająca z treści art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, ograniczona została zatem do określenia przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania. Jednocześnie, powyższa materia dotycząca korzystania z przystanków, stanowi w swej istocie akt określający zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, o którym stanowi także przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Powyższe przepisy wskazują zatem nie tylko zagadnienia powierzone organom stanowiącym gminy do uregulowania w formie uchwały będącej aktem prawa miejscowego, ale określają jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Dobrzyniewo Duże określiła wykaz przystanków komunikacyjnych zlokalizowanych na terenie gminy, stanowiący załącznik Nr 1 do uchwały. Następnie w § 2 aktu postanowiła o określeniu warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych przez operatorów i przewoźników wykonujących regularne przewozy osób w publicznym transporcie zbiorowym i umieszczeniu tej regulacji w załączniku Nr 2 do uchwały.

Analiza treści ocenianej uchwały prowadzi do wniosku, iż Rada Gminy Dobrzyniewo Duże nie określiła w podjętym akcie warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych. Przesłany do analizy formalnoprawnej organu nadzoru akt nie zawiera załącznika Nr 2. Uchwała w takim kształcie została również opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego w dniu 14 stycznia 2026 r. pod poz. 219.

W świetle powyższych ustaleń podkreślenia wymaga, iż w stosunku do aktów prawa miejscowego znaczenie istotne ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, iż organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Jeśli więc ustawodawca zastrzegł, że w akcie prawa miejscowego powinny znaleźć się określone regulacje, to ich brak oznacza niewypełnienie przez przedmiotową uchwałę zakresu regulacji określonej w upoważnieniu ustawowym, co skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego istotnie naruszają prawo. Pogląd taki jest ugruntowany w orzecznictwie. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11 wskazał, że „konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego”.

W ocenie organu nadzoru badana uchwała nie wypełnia w niezbędnym zakresie delegacji ustawowej wynikającej z art. 15 ust. 2 ustawy. Prawidłowe jej wypełnienie polega na określeniu też warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych. „Określenie warunków w tym konkretnym przypadku oznacza wskazanie czynników, od których uzależnione jest korzystanie z przystanków (np. wymóg posiadania stosownej umowy). Z kolei określenie zasad oznacza wprowadzenie pewnego sposobu postępowania przez określone podmioty w danych okolicznościach. (...) wprowadzenie zasad to nic innego jak określenie adresatów norm i reguł postępowania w przypadku korzystania przez nich z udostępnionych przystanków” (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 5 stycznia 2016 r., sygn. akt: II SA/Rz 1434/15). Analizowana uchwała nie zawiera żadnych regulacji w tym względzie.

Zdaniem organu nadzoru stwierdzone uchybienie narusza też zasadę przyzwoitej legislacji. Zasada ta ma swoje źródło w zasadzie demokratycznego państwa prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zgodnie z zasadą przyzwoitej legislacji organy tworzące system prawa powinny formułować przepisy prawne w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99).

Stwierdzona luka prawotwórcza polegająca na braku określenia w uchwale warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 ustawy skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Uchwała pozbawiona jest bowiem obligatoryjnego elementu, wymaganego przez ustawodawcę, a zarazem niezbędnego do jej prawidłowego wykonania.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy 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