



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 25 lipca 2025 r.

Poz. 3595



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.188.2025

Lublin, dnia 24 lipca 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XIII/99/2025 Rady Gminy Wysokie z dnia 26 czerwca 2025r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Wysokie oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, w części obejmującej § 2 ust. 3 – ust. 7, ust. 8 lit. b oraz § 3 załącznika Nr 2 do uchwały

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/99/2025 Rady Gminy Wysokie z dnia 26 czerwca 2025r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Wysokie oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, w części obejmującej § 2 ust. 3 – ust. 7, ust. 8 lit. b oraz § 3 załącznika Nr 2 do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XIII/99/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 lipca 2025 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy podjęła na podstawie m. in. art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 285). Przepis ten stanowi, 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.

Powyższy przepis wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone organom prowadzącym do uregulowania w formie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi stanowiącemu gminy.

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 2011r., 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 załączniku Nr 2 do uchwały Nr XIII/99/2025 Rady Gminy Wysokie zostały ustalone warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Wysokie przez operatorów publicznego transportu zbiorowego oraz przewoźników .

W § 2 załącznika Nr 2 do uchwały przyjęto, że *rozkłady jazdy środków transportu poszczególnych przedsiębiorstw (operatorów i przewoźników) są podawane do publicznej wiadomości na wszystkich wymienionych w rozkładzie jazdy przystankach komunikacyjnych (ust. 3); umieszczenie tablic z rozkładem jazdy oraz jej utrzymanie w należyтым stanie technicznym należy do przedsiębiorcy (operatora, przewoźnika) (ust. 4); rozkład jazdy (wymiary tablicy, grafika, sposób montażu) podlega uzgodnieniu z Wójtem Gminy Wysokie (ust. 5); rozkład jazdy uwzględnia wyłącznie przystanki komunikacyjne określone przez organizatora (ust. 7); przedsiębiorca korzystający z przystanku zobowiązuje się do powiadamiania zarządzającego przystankami o zmianie rozkładu jazdy i ilości przystanków, z których korzysta (ust. 8 lit. b).*

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia określonego w art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, ponieważ dotyczą kwestii uregulowanych w przepisach ogólnokrajowych. Takie stanowisko znajduje odzwierciedlenie w aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2023 r. sygn. akt III SA/Po 417/23, WSA w Gliwicach z dnia 14 lutego 2023 r. sygn. akt III SA/Gl 711/22, WSA w Łodzi z dnia 30 listopada 2021 r. sygn. akt III SA/Łd 798/21).

Należy nadmienić, że zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego odbywa się m. in. zgodnie z zasadą, że rozkłady jazdy środków transportu poszczególnych operatorów i przewoźników są podawane do publicznej wiadomości na wszystkich wymienionych w rozkładzie jazdy przystankach komunikacyjnych oraz dworcach z wyłączeniem przystanków komunikacyjnych przeznaczonych wyłącznie dla wysiadających pasażerów (pkt 3), rozkłady jazdy są poddawane aktualizacji, o której mowa w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (pkt 5).

Ustawodawca określił zatem obowiązek podania do publicznej wiadomości rozkładów jazdy połączeń realizowanych przez operatorów i przewoźników. W pierwszym przypadku sposób jego realizacji powinien zostać sprecyzowany w umowie o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego. W drugim zaś stanowi obowiązek przewoźnika (art. 2 ust. 2 ustawy Prawo przewozowe) – por. K. Wach [w:] B. Kwiatek, A. Wach, K. Wach, *Publiczny transport zbiorowy. Komentarz, wyd. II*, LEX/el. 2025, art. 46.

Szczegółowe regulacje odnoszące się do tej kwestii zostały zawarte 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). Rozporządzenie to reguluje - na podstawie delegacji udzielonej w art. 34 ust. 2 ustawy Prawo przewozowe - m. in. tryb zatwierdzania rozkładów jazdy, treść rozkładów jazdy oraz sposób i terminy ogłaszania oraz aktualizacji rozkładów jazdy przez przewoźnika.

Weryfikacja i zatwierdzenie projektu rozkładu jazdy (projektu zmiany rozkładu jazdy) przez organ właściwy następuje zgodnie z przepisami § 6 - § 9 ww. rozporządzenia. Przez organ właściwy należy rozumieć organizatora publicznego transportu zbiorowego, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, oraz organ wydający dokument uprawniający do wykonywania regularnego przewozu osób lub przewozu regularnego specjalnego, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (§ 2 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia).

Zasady wydawania zezwoleń na wykonywanie przewozów w transporcie drogowym osób zostały natomiast uregulowane w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1539, ze zm.). Przepisy tej ustawy określają zarówno wymagane załączniki do wniosku o wydanie zezwolenia, które obejmują m. in. proponowany rozkład jazdy oraz potwierdzenie uzgodnienia zasad korzystania z obiektów dworcowych i przystanków, dokonanego z ich właścicielami lub zarządzającymi (art. 22 ust. 1), treść zezwolenia (art. 20), jak i organy uprawnione do wydawania zezwoleń (art. 18).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że analizowane kwestie zostały uregulowane w ustawach i aktach wykonawczych do ustaw, a w konsekwencji nie mieszczą się w zakresie upoważnienia udzielonego Radzie w art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Na podstawie tej delegacji organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest władny uregulować w drodze aktu prawa miejscowego,

uwzględniając istniejące uwarunkowania lokalne, warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych/dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest ta jednostka samorządu terytorialnego.

NSA w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. II OSK 2012/12, podkreślił, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących wyższej rangi, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Powtórzenia norm zawartych w aktach wyższej rangi należy zatem wiązać z naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

W art. 46 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym wskazane zostały podstawowe zasady funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego. Ich przestrzeganie przez wszystkich uczestników procesu transportowego ma zapewnić prawidłowe oraz bezpieczne jego organizowanie i wykonywanie oraz prowadzić do jak najlepszego zaspokajania potrzeb przewozowych lokalnych społeczności.

Zgodnie z treścią art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, 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. Z brzmienia art. 15 ust. 2 ustawy wynika, że określenie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów następuje w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego.

Kompetencja uchwałodawcza rady gminy wynikająca z art. 15 ust. 2 ustawy ograniczona została zatem do określenia przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego oraz do określenia warunków i zasad korzystania z nich. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z 5 stycznia 2016 r., II SA/Rz 1434/15 orzekł: *"Określenie warunków w tym konkretnym przypadku oznacza wskazanie czynników, od których uzależnione jest korzystanie z przystanków. 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."* (por. także wyrok WSA w Łodzi z 30 listopada 2021 r., III SA/Łd 798/21).

Ponadto wskazać należy, że Rada poprzez zobowiązanie przedsiębiorcy (operatora lub przewoźnika) do umieszczenia tablicy z rozkładem jazdy oraz utrzymania jej w należyтым stanie technicznym (§ 2 ust. 4 załącznika Nr 2 do przedmiotowej uchwały), przerzuca na te podmioty koszty związane z tymi obowiązkami. Tymczasem zgodnie z § 17 ust. 1 ww. rozporządzenia w sprawie rozkładów jazdy, *ponoszenie kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy na przystanku komunikacyjnym (...) odbywa się na podstawie umowy*. W świetle powyższego należy uznać, że niezgodnym zatem z prawem jest zapis uchwały, którym Rada arbitralnie nakłada na przewoźnika obowiązek utrzymania rozkładu jazdy w należyтым stanie technicznym. O tym, na kim będzie ciążył obowiązek utrzymania w należyтым stanie technicznym tabliczek rozkładu jazdy decyduje umowa cywilnoprawna, a nie przepisy uchwały.

Wydając akty będące źródłem prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy, Rada Gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną przepisami prawa powszechnie obowiązującymi.

Zgodnie z § 2 ust. 6 załącznika Nr 2 do uchwały, *zabrania się umieszczania na przystankach innych informacji lub reklam niż te, które dotyczą rozkładu jazdy*.

Powyższa regulacja wykracza poza zakres kompetencji przyznanych Radzie Gminy.

Wskazać należy, iż powyższą kwestię regulują inne przepisy powszechnie obowiązującego prawa. Rada Gminy w uchwalanym przez siebie akcie prawa miejscowego nie jest uprawniona do powielania, regulowania kwestii tożsamyh z tymi, które już zostały uregulowane w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

Czyny, których dokonywania zabrania cytowana regulacja uchwały są objęte sankcją przewidzianą w art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2025 r. poz. 734). Zgodnie z tym przepisem, 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.

Zatem ustalenie przedmiotowych zakazów w uchwale w sytuacji, gdy brak jest podstaw prawnych do ich ustalania, a kwestie te uregulowane już zostały w innych przepisach powszechnie obowiązującego prawa, stanowi istotne naruszenie prawa.

Powyższe stanowisko jest prezentowane m. in. w orzeczeniach WSA w Gliwicach z dnia 25 lipca 2014r., sygn. akt II SA/GI 748/14 oraz WSA w Poznaniu z dnia 31 sierpnia 2022r., sygn. akt III SA/Po 1729/21.

W uzasadnieniu przywołanego wyżej wyroku z dnia 31 sierpnia 2022 r. Sąd podzielił pogląd, że czynny związane z rozmieszczaniem plakatów i ogłoszeń objęte są sankcją z art. 63a § 1 K.w., zatem ustanowienie przedmiotowych zakazów w sytuacji, gdy brak jest podstaw prawnych do ich ustalania, przy jednoczesnym uregulowaniu ich w K.w. stanowi istotne naruszenie prawa, a w konsekwencji konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie wprowadzania takich zakazów.

Uchwała w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych oraz ustalenia warunków i zasad korzystania z tych przystanków jest aktem prawa miejscowego, wydanym z upoważnienia określonego w art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Ustawowe upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego nie może opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych. Niedopuszczalne jest zatem stosowanie wykładni rozszerzającej czy też celowościowej.

Jak stanowi § 3 załącznika Nr 2 do uchwały, *zarządca może odmówić zgody na udostępnienie przystanków komunikacyjnych jeżeli:*

1. *Wydanie zgody ograniczy przepustowość przystanków komunikacyjnych (uniemożliwi lub w znaczny sposób utrudni korzystanie z przystanków przez uprawnionych przedsiębiorców).*

2. *Wydanie zgody spowoduje zagrożenie dla organizacji lub bezpieczeństwa ruchu drogowego.*

3. *Przedsiębiorca ma zamiar świadczyć usługi przewozowe na tej samej trasie i w tym samym czasie co inni uprawnieni przedsiębiorcy.*

Przytoczone zapisy zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej, wynikającej z art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, nie mieszczą się bowiem w pojęciu zasad i warunków korzystania z przystanków komunikacyjnych.

W aktualnym orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazano, że: „*W ocenie Sądu regulacja ta również nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej zawartej w przepisie art. 15 ust. 2 ustawy. Przede wszystkim, stosownie do wskazanej wyżej normy kompetencyjnej wynikającej z art. 15 ust. 2 ustawy właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego został upoważniony do określenia m.in. warunków i zasad korzystania z przystanków, których jest właścicielem lub zarządzającym. 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. Przekładając tę regułę na omawiany przypadek wskazać należy, że wprowadzenie zasad to nic innego jak określenie adresatów norm i reguł postępowania w przypadku korzystania przez nich z udostępnionych przystanków. Zarówno warunki, jak i zasady korzystania, o których mowa w normie kompetencyjnej wyznaczają pewien obszar, w ramach którego Rada 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 ustawowo reguluje*” – por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 lutego 2023r., sygn. akt III SA/GI 711/22 i powołane tam orzecznictwo).

Tym samym w zakresie kompetencji Rady Gminy nie mieści się określenie warunków w których można odmówić wydania tej zgody lub ją cofnąć (zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 5 stycznia 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1434/15).

Wskazać należy, iż analogiczne wady prawne uzasadniały wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego z dnia 6 grudnia 2024r., znak: PN-II.4131.394.2024, stwierdzającego nieważność uchwały Nr VI/37/2024 Rady Gminy Wysokie z dnia 15 listopada 2024 roku w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Wysokie oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIII/99/2025 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Wysokie
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Wysokie