



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 16 września 2025 r.

Poz. 4100



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.239.2025

Lublin, dnia 15 września 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXIII/127/2025 Rady Gminy Włodawa z dnia 29 sierpnia 2025 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządcą jest Gmina Włodawa oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, w części obejmującej ust. 4, ust. 5 i ust. 6 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 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIII/127/2025 Rady Gminy Włodawa z dnia 29 sierpnia 2025 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządcą jest Gmina Włodawa oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, w części obejmującej ust. 4, ust. 5 i ust. 6 załącznika Nr 2 do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIII/127/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 września 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 2025r. 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.

Wskazany przepis określa granice kompetencji prawotwórczej przyznanej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach.

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 przedmiotowej uchwały określone zostały warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Włodawa.

Zgodnie z treścią ust. 4 załącznika Nr 2 do uchwały *umieszczanie informacji z rozkładem jazdy, po uzgodnieniu i zaakceptowaniu formy z właścicielem lub zarządzającym, dokonywanie aktualizacji oraz utrzymanie jej w należytym stanie technicznym należy do obowiązków korzystającego.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia określonego w art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Dotyczy ona materii, która została już uregulowana w źródle prawa powszechnie obowiązującego, tj. art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 8, ze zm.).

W myśl ww. przepisu, 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.

Z kolei sposób realizacji ww. obowiązku, a więc problematyka sposobu i terminów ogłaszania oraz aktualizacji rozkładów jazdy uregulowana 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).

Stosownie do § 11 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 lit. b ww. rozporządzenia, właściciel lub zarządzający przystankiem komunikacyjnym jest podmiotem obowiązany do zamieszczenia informacji dotyczącej rozkładu jazdy na danym obiekcie, zaś przewoźnik zobowiązany jest jedynie do przekazania kopii zatwierdzonego rozkładu jazdy w postaci pliku w formacie PDF oraz w wersji elektronicznej umożliwiającej edycję tekstu. Unormowanie w rozporządzeniu powyższych kwestii wyklucza zatem kompetencję prawotwórczą Rady Gminy w tym zakresie.

Ponadto Rada poprzez zobowiązywanie przedsiębiorcy (korzystającego) do utrzymania tablicy z rozkładem jazdy w należytym stanie technicznym, 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 za niezgodny z prawem przepis uchwały, którym Rada arbitralnie nakłada na przewoźnika obowiązek utrzymania rozkładu jazdy w należytym stanie technicznym. O tym, na kim będzie ciążył obowiązek utrzymania w należytym stanie technicznym tablic rozkładu jazdy decyduje umowa cywilnoprawna, a nie przepisy zakwestionowanej uchwały.

Stanowisko organu nadzoru zdeterminowane jest aktualnym orzecnictwem sądowo- administracyjnym (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2023r. sygn. akt III/SA/Po 417/23, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 lutego 2023 r. sygn. akt III SA/GI 711/22, wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 listopada 2021 r. sygn. akt III SA/Łd 798/21).

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 ust. 5 załącznika Nr 2 do uchwały: „*zabrania się umieszczania reklam, plakatów, ogłoszeń oraz prowadzenia innej działalności niż przewóz osób na terenie przystanków komunikacyjnych.*”.

Powyższa regulacja wykracza poza zakres kompetencji przyznanych Radzie Gminy. Kwestię tę regulują inne przepisy powszechnie obowiązującego prawa. Rada Gminy w uchwalanym przez siebie akcie prawa miejscowego nie jest uprawniona do powielania, regulowania kwestii tożsamych 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 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119). 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 2022r. Sąd podzielił pogląd, że czyny 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.

Zgodnie z ust. 6 załącznika Nr 2 do przedmiotowej uchwały: „*zgoda na korzystanie z przystanków może zostać cofnięta w przypadku nieprzestrzegania zasad przez operatora lub przewoźnika*”.

Przytoczona regulacja została podjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej, wynikającej z art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, nie mieści się ona 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 2023 r., 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 cofnąć zgodę na korzystanie z przystanków (zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 5 stycznia 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1434/15).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIII/127/2025 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 Włodawa
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Włodawa