



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 19 września 2025 r.

Poz. 4158



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.241.2025

Lublin, dnia 18 września 2025 r.

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XVIII/89/2025 Rady Gminy Wilków z dnia 29 sierpnia 2025 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Wilków, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Wilków oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, w części obejmującej § 2 ust. 1 pkt 4, pkt 5, pkt 6, pkt 7 lit. b (oznaczonych odpowiednio 1.4.; 1.5.; 1.6.; 1.7. lit. b) 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 XVIII/89/2025 Rady Gminy Wilków z dnia 29 sierpnia 2025 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Wilków, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Wilków oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, w części obejmującej § 2 ust. 1 pkt 4, pkt 5, pkt 6, pkt 7 lit. b (oznaczonych odpowiednio 1.4.; 1.5.; 1.6.; 1.7. lit. b) załącznika Nr 2 do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XVIII/89/2025 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 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.

Wskazany 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 XVIII/89/2025 Rady Gminy Wilków zostały ustalone warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Wilków przez operatorów publicznego transportu zbiorowego oraz przewoźników.

W § 2 ust. 1 załącznika Nr 2 do uchwały przyjęto, że rozkłady jazdy poszczególnych przewoźników i operatorów są podawane do publicznej wiadomości na wszystkich wymienionych w rozkładzie jazdy przystankach komunikacyjnych. Każdy rozkład jazdy zawiera nazwę operatora lub przewoźnika i ewentualnie jego logo (pkt 4); rozkład jazdy (wymiar, grafika, sposób montażu) podlega uzgodnieniu z Gminą Wilków (pkt 5); przedsiębiorca korzystający z przystanku zobowiązany jest do powiadomienia zarządzającego przystankami o zmianie rozkładu jazdy i ilości przystanków, z których korzysta (pkt 7 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 2001r. 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).

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. 1 pkt 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 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.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVIII/89/2025, 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 Wilków,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Wilków.