



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 29 września 2025 r.

Poz. 4220



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.261.2025

Lublin, dnia 24 września 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XX/109/25 Rady Gminy Wojciechów z dnia 29 sierpnia 2025 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem bądź zarządzającym jest Gmina Wojciechów oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, w części obejmującej jej § 2 w brzmieniu: „których właścicielem bądź zarządzającym jest Wójt Gminy Wojciechów”, § 2 pkt 1 w brzmieniu: „których właścicielem bądź zarządzającym jest Wójt Gminy Wojciechów”, § 2 pkt 4 lit. b i lit. c oraz § 2 pkt 5.

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 XX/109/25 Rady Gminy Wojciechów z dnia 29 sierpnia 2025 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem bądź zarządzającym jest Gmina Wojciechów oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, w części obejmującej jej § 2 w brzmieniu: „których właścicielem bądź zarządzającym jest Wójt Gminy Wojciechów”, § 2 pkt 1 w brzmieniu: „których właścicielem bądź zarządzającym jest Wójt Gminy Wojciechów”, § 2 pkt 4 lit. b i lit. c oraz § 2 pkt 5.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XX/109/25 została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 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”*.

Jak stanowi § 2 uchwały, określa się następujące warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych, *których właścicielem bądź zarządzającym jest Wójt Gminy Wojciechów: (...)*.

Powyższy zapis w brzmieniu: „których właścicielem bądź zarządzającym jest Wójt Gminy Wojciechów” modyfikuje treść art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, zgodnie z którym 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.

W doktrynie i orzecznictwie wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje jako wysoce dezinformujące stanowią istotne naruszenie prawa (por. m. in. wyroki NSA z dnia 14 października 1999 r. sygn. II SA/Wr 1179/98; z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. II SA 99/92; z dnia 20 sierpnia 1996 r. sygn. SA/Wr 2761/95; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r. sygn. III RN 40/00, OSNP 2001/13/424; a także wyrok NSA z dnia 6 października 2015r. sygn. II OSK 1519/15, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2017r. sygn. II SA/Ol 722/17).

Modyfikacja regulacji ustawowych przez przepisy uchwały może doprowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy. Należy zatem uznać, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Powyższa argumentacja uzasadnia zakwestionowanie również § 2 pkt 1 uchwały w brzmieniu: „których właścicielem bądź zarządzającym jest Wójt Gminy Wojciechów”.

W § 2 uchwały zostały ustalone warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Wojciechów przez operatorów publicznego transportu zbiorowego oraz przewoźników.

W § 2 pkt 4 przyjęto, że operator i przewoźnicy, którzy korzystają z przystanków komunikacyjnych: *b. umieszczają tablicę z uzgodnionym rozkładem jazdy oraz utrzymują ją w należytych stanie technicznym; c. każdorazowo powiadamiają Wójta Gminy o zmianie rozkładów jazdy i ilości przystanków, z których korzystają.*

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

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 pkt 4 lit. b 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.

Jak stanowi § 2 pkt 5 uchwały, *zarządca może odmówić zgody na udostępnienie przystanków komunikacji, jeżeli: a. wydanie zgody ograniczy przepustowość przystanków komunikacyjnych (uniemożliwi lub w znaczny sposób utrudni korzystanie z przystanków przez uprawnionych przedsiębiorców); b. wydanie zgody spowoduje zagrożenie dla organizacji lub bezpieczeństwa ruchu drogowego; c. 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/Gl 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).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XX/109/25, 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 Wojciechów,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Wojciechów.