



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 21 października 2025 r.

Poz. 4540



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.283.2025

Lublin, dnia 20 października 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXVII/132/2025 Rady Miasta Radzyń Podlaski z dnia 25 września 2025 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Miasto Radzyń Podlaski, oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, w części obejmującej ust. 1, ust. 2, ust. 3 tiret trzecie, ust. 4 oraz ust. 5 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 XXVII/132/2025 Rady Miasta Radzyń Podlaski z dnia 25 września 2025 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Miasto Radzyń Podlaski, oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, w części obejmującej ust. 1, ust. 2, ust. 3 tiret trzecie, ust. 4 oraz ust. 5 załącznika Nr 2 do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXVII/132/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 października 2025 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Miasta 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 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 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”.

Zgodnie z ust. 1 załącznika Nr 2 do uchwały przewoźnik ma obowiązek złożenia wniosku o zgodę na korzystanie z przystanku z co najmniej 30-dniowym wyprzedzeniem.

Ponadto, rozkład jazdy musi być zatwierdzony przez organizatora (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia określonego w art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

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 (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.” (por. także wyrok WSA w Łodzi z 30 listopada 2021 r., III SA/Łd 798/21).

W zakresie delegacji ustawowej udzielonej radzie gminy nie mieści się uprawnienie do decydowania o szczegółowym przebiegu procedury dotyczącej uzyskania zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, w tym zwłaszcza o warunkach, jakie należy spełnić lub dokumentach, jakie należy przedłożyć wraz z wnioskiem, w trakcie ubiegania się o wydanie stosownego zezwolenia lub jego zmianę. Powołana materia, regulowana jest przepisami ustawy i nie mieści się w zakresie pojęcia „zasad i warunków korzystania z przystanków”. Podnieść także należy, że ustawodawca w treści art. 21 i art. 22 ustawy z dnia 6 września 2001r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2024r. poz. 1539, ze zm.), uregulował wymogi konieczne, poprzedzające rozpoczęcie realizacji przewozu, w tym wymogi formalne i załączniki do wniosku o wydanie zezwolenia, zatem - wprowadzanie w uchwale rady gminy jakichkolwiek postanowień w tym zakresie, powtarzających, a zwłaszcza modyfikujących regulacje ustawowe, jest niedopuszczalne.

Zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt. 1 ustawy o transporcie drogowym do wniosku o wydanie zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym dołącza się: m.in. proponowany rozkład jazdy uwzględniający przystanki, godziny odjazdów środków transportowych, długość linii komunikacyjnej, podaną w kilometrach, i odległości między przystankami, kursy oraz liczbę pojazdów niezbędnych do wykonywania codziennych przewozów, zgodnie z rozkładem jazdy. W art. 20 ust. 1a ww. ustawa stanowi zaś, że załącznikiem do zezwolenia jest obowiązujący rozkład jazdy.

Ponadto, w odniesieniu do ust. 2 załącznika Nr 2 do uchwały 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 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).

Wydając akty będące źródłem prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy, rada 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. Nie jest zatem uzasadnione umieszczanie w uchwale dotyczącej warunków i zasad korzystania z przystanków treści, które nie dotyczą tej materii. W zakresie delegacji ustawowej rady, nie mieści

się zatem uprawnienie do decydowania o kwestiach związanych z rozkładami jazdy oraz o dokumentach dotyczących przebiegu procedury, prowadzącej do uzyskania zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym.

Powołana materia, w ocenie organu nadzoru, nie mieści się w zakresie pojęcia "zasad i warunków korzystania z przystanków".

W ust. 3 załącznika Nr 2 do uchwały postanowiono, iż zabronione jest: *- prowadzenie działalności handlowej bez zgody* (tiret trzecie).

Zdaniem organu nadzoru wprowadzenie powyższego zakazu wykracza poza granice upoważnienia do podjęcia przedmiotowej uchwały, gdyż zakaz ten jest normowany przepisami ustawowymi.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 grudnia 2020 r. sygn. akt II OSK 1943/18 wskazał, iż: „*z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm ustawowych. Uznać zatem należy, że powtórzenie unormowania ustawowego w akcie prawa miejscowego - co do zasady - jest niedopuszczalne. Konsekwencją zaś dokonania takiego powtórzenia jest przyjęcie wystąpienia istotnego naruszenia prawa, co z kolei stanowić będzie podstawę do stwierdzenia nieważności przepisu prawa miejscowego*”.

O zakazie inkorporowania przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego wypowiadał się m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach: z dnia 16 czerwca 1992 r. II SA 99/92, z dnia 14 października 1999 r. II SA/Wr 1179/98, z dnia 28 lutego 2003 r. I SA/Lu 882/02, z dnia 25 marca 2003 r. II SA/Wr 2572/02).

Zgodnie z art. 60³ ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2025 r. poz. 734), kto prowadzi sprzedaż na terenie należącym do gminy lub będącym w jej zarządzie poza miejscem do tego wyznaczonym przez właściwe organy gminy, podlega karze grzywny.

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 ust. 4 załącznika Nr 2 do uchwały w *przypadku remontów lub zmian organizacyjnych – przewoźnik zostanie poinformowany z wyprzedzeniem co najmniej 14 dni*.

Sposób postępowania w przypadku wystąpienia okoliczności uniemożliwiających wykonywanie przewozów zgodnie z określonym w zezwoleniu przebiegiem trasy przewozów, w szczególności wskutek awarii sieci, robót drogowych, lub blokad drogowych, określa ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1539 ze zm.).

Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 lit. a ww. ustawy, wykonywanie przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych wymaga zezwolenia w krajowym transporcie drogowym - wydanego, w zależności od zasięgu tych przewozów odpowiednio przez wójta – na wykonywanie przewozów na liniach komunikacyjnych na obszarze gminy.

Natomiast zgodnie z art. 20a ust. 1 i 2 tejże ustawy, warunków określonych w zezwoleniu, o którym mowa w art. 18, nie stosuje się w przypadku wystąpienia niezależnych od przedsiębiorcy okoliczności uniemożliwiających wykonywanie przewozów zgodnie z określonym w zezwoleniu przebiegiem trasy przewozów, w szczególności awarii sieci, robót drogowych, lub blokad drogowych (ust. 1). W przypadku gdy okoliczności uniemożliwiające wykonywanie przewozów, o których mowa w ust. 1, trwają dłużej niż 14 dni, organ właściwy w sprawach zezwoleń, na wniosek przedsiębiorcy, wydaje decyzję w sprawie odstąpienia od warunków określonych w zezwoleniu (ust. 2).

Rada Miasta Radzyń Podlaski, wprowadzając powyższą regulację, wkroczyła w materię uregulowaną aktem wyższego rzędu, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z ust. 5 załącznika Nr 2 do uchwały *przewoźnik jest zobowiązany do ponoszenia kosztów związanych z usuwaniem zanieczyszczeń lub uszkodzeń spowodowanych przez jego działalność*.

W ocenie organu nadzoru przytoczone postanowienia nie stanowią materii uchwały podejmowanej na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Przedmiotowa regulacja nie normuje zasad i trybu korzystania z przystanków, lecz kwestie o charakterze cywilno-prawnym, a zatem należące do materii umowy zawieranej pomiędzy właścicielem lub zarządzającym którym jest jednostka samorządu terytorialnego a przewoźnikiem. Rada stanowiąc o granicach odpowiedzialności przewoźnika wykroczyła zatem poza zakres przyznanego jej przez ustawodawcę upoważnienia.

Ponadto, należy zauważyć, że zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733) gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności utrzymują czystość i porządek na przystankach komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina oraz które są położone na jej obszarze przy drogach publicznych bez względu na kategorię tych dróg.

Reasumując, Rada Miasta Radzyń Podlaski uprawniona była jedynie do unormowania zasad i trybu korzystania z przystanków, co oznacza uprawnienie do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów z niego korzystających. Upoważnienie to ma charakter techniczno-organizacyjny i dotyczy jedynie uregulowania kwestii związanych z korzystaniem z infrastruktury transportowej – w szczególności przez operatorów i przewoźników wykonujących publiczny transport zbiorowy.

Rada nie miała natomiast kompetencji do określenia w przyjętej uchwale zasad odpowiedzialności cywilnej w związku z korzystaniem z przystanków.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVII/132/2025 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) Burmistrz Miasta Radzyń Podlaski
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Radzyń Podlaski