



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 4 listopada 2025 r.

Poz. 4690



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.288.2025

Lublin, dnia 30 października 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XVI/97/25 Rady Powiatu w Lubartowie z dnia 29 września 2025 r. w sprawie ustalenia taryfy przewozowej, regulaminu przewozu osób i bagażu oraz sposobu ustalania wysokości opłaty dodatkowej i manipulacyjnej w publicznym transporcie zbiorowym o charakterze użyteczności publicznej, organizowanym przez Powiat Lubartowski, w części obejmującej §1 ust. 1 pkt 1 i pkt 2, ust. 2, ust. 3 i ust. 4, § 2, § 3, § 4, § 5, § 6 ust. 3 pkt 4, ust. 4 pkt 1 i pkt 2, § 7 ust. 1 pkt 1, pkt 2, pkt 4 i pkt 8, ust. 2 pkt 1 w brzmieniu: "przepisów porządkowych i", ust. 3, ust. 4 i ust. 5, § 8 Regulaminu przewozu osób i bagażu w publicznym transporcie zbiorowym o charakterze użyteczności publicznej, stanowiącego załącznik Nr 2 do uchwały oraz § 3 załącznika Nr 3 do uchwały.

Na podstawie art. 79 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 i 1907)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/97/25 Rady Powiatu w Lubartowie z dnia 29 września 2025 r. w sprawie ustalenia taryfy przewozowej, regulaminu przewozu osób i bagażu oraz sposobu ustalania wysokości opłaty dodatkowej i manipulacyjnej w publicznym transporcie zbiorowym o charakterze użyteczności publicznej, organizowanym przez Powiat Lubartowski, w części obejmującej §1 ust. 1 pkt 1 i pkt 2, ust. 2, ust. 3 i ust. 4, § 2, § 3, § 4, § 5, § 6 ust. 3 pkt 4, ust. 4 pkt 1 i pkt 2, § 7 ust. 1 pkt 1, pkt 2, pkt 4 i pkt 8, ust. 2 pkt 1 w brzmieniu: "przepisów porządkowych i", ust. 3, ust. 4 i ust. 5, § 8 Regulaminu przewozu osób i bagażu w publicznym transporcie zbiorowym o charakterze użyteczności publicznej, stanowiącego załącznik Nr 2 do uchwały oraz § 3 załącznika Nr 3 do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XVI/97/25 została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 października 2025 r.

Uchwałą Nr XVI/97/25 Rada Powiatu ustaliła taryfę przewozową - cennik biletów (załącznik Nr 1 do uchwały), regulamin przewozu osób i bagażu (załącznik Nr 2 do uchwały) oraz sposób ustalania wysokości opłaty dodatkowej i manipulacyjnej (załącznik Nr 3 do uchwały) w publicznym transporcie zbiorowym o charakterze użyteczności publicznej, organizowanym przez powiat lubartowski.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada Powiatu wskazała m. in. art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2024r., poz. 1262) oraz art. 15 ust. 1 pkt 10 i pkt 11, art. 50a ust. 2 i art. 50b ustawy z dnia 16 grudnia 2010r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2025r., poz. 285).

Przepis art. 15 ust. 1 pkt 10 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym stanowi, że organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na: ustalaniu opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe, za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Zgodnie z treścią art. 50a ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, rada powiatu może ustalać ceny za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej w powiatowych przewozach pasażerskich.

Ceny, o których mowa w art. 50a, mają charakter cen maksymalnych (art. 50b ww. ustawy).

Natomiast na podstawie art. 34a ust. 1 ustawy Prawo przewozowe, minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw żeglugi śródlądowej określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) sposób ustalania wysokości opłat dodatkowych pobieranych w razie:
 - a) braku odpowiedniego dokumentu przewozu,
 - b) braku ważnego dokumentu poświadczającego uprawnienie do bezpłatnego albo ulgowego przejazdu,
 - c) niezapłacenia należności za zabrane ze sobą do środka przewozu rzeczy lub zwierzęta albo naruszenia przepisów o ich przewozie,
 - d) spowodowania, bez uzasadnionej przyczyny, zatrzymania lub zmiany trasy środka transportu - mając na uwadze zróżnicowanie wysokości opłat dodatkowych w zależności od strat poniesionych przez przewoźnika i powodu nałożenia opłaty dodatkowej;
- 2) sposób ustalania wysokości przysługującej przewoźnikowi opłaty manipulacyjnej, mając na uwadze ponoszone koszty czynności związanych ze zwrotem lub umorzeniem opłaty dodatkowej.

Stosownie zaś do art. 34a ust. 2 ww. ustawy w odniesieniu do gminnego, powiatowego i wojewódzkiego regularnego przewozu osób, przepisy, o których mowa w ust. 1, określają odpowiednio rada gminy, rada powiatu albo sejmik województwa, a w mieście stołecznym Warszawie - Rada miasta stołecznego Warszawy.

W załączniku Nr 2 do uchwały Rada Powiatu przyjęła Regulamin przewozu osób i bagażu w publicznym transporcie zbiorowym o charakterze użyteczności publicznej, organizowanym przez powiat lubartowski. W treści załącznika zawarte zostały zapisy dotyczące: umowy przewozu i opłat (§ 2 regulaminu), dystrybucji biletów (§ 3 regulaminu), obowiązków i uprawnień operatora (§ 4 regulaminu), kontroli biletów i opłat dodatkowych (§ 5 regulaminu), przewozu bagażu, rzeczy i zwierząt (§ 6 regulaminu), przepisów porządkowych i zasad zachowania w pojeździe (§ 7 regulaminu) oraz kwestie dotyczące reklamacji i skarg związanych z realizacją przewozu (§ 8 regulaminu).

Analiza treści załącznika Nr 2 do uchwały wykazała, że zawiera on zarówno unormowania stanowiące przepisy porządkowe w powiatowym przewozie osób (§ 1 ust. 1 pkt 3, § 6 i § 7), jak też postanowienia dotyczące regulaminu korzystania z usług publicznego transportu zbiorowego (§ 1 ust. 1 pkt 1 i pkt 2, ust. 2, ust. 3, ust. 4, § 2, § 3, § 4, § 5, § 8).

Zgodnie z art. 15 ust. 6 ustawy Prawo przewozowe, w odniesieniu do powiatowego regularnego przewozu osób przepisy porządkowe określa rada powiatu, a w odniesieniu do wojewódzkiego regularnego przewozu osób - sejmik województwa. Celem uchwały podjętej na podstawie powołanego przepisu jest wprowadzenie niezbędnych regulacji potrzebnych do zapewnienia spokoju i bezpieczeństwa publicznego w prowadzonym przewozie, które zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy Prawo przewozowe, obowiązywać będą podróży.

W ocenie organu nadzoru za przepisy porządkowe należy uznać postanowienia § 6 i § 7 załącznika Nr 2 do uchwały.

Zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 3 załącznika Nr 2 do uchwały *Regulamin przewozu osób i bagażu*, zwany dalej *regulaminem*, określa przepisy porządkowe oraz warunki przewozu osób, bagażu, rzeczy i zwierząt towarzyszących pasażerom.

§ 6. Przewóz bagażu, rzeczy i zwierząt

1. Pasażer ma prawo przewieźć ze sobą:

- 1) bagaż podręczny – bezpłatnie

- 2) *bagaż podróżny – za opłatą zgodnie z taryfą przewozową;*
- 3) *jedno zwierzę domowe – za opłatą zgodnie z taryfą przewozową*

2. Bagaż podręczny:

- 1) *nie może utrudniać poruszania się w pojeździe ani zagrażać bezpieczeństwu;*
- 2) *musi być umieszczony tak, by nie uszkodzić siedzeń ani wyposażenia pojazdu;*
- 3) *musi mieścić się w przestrzeni przy siedzeniu lub na półce nad głową.*

3. Bagaż podróżny i dodatkowy:

- 1) *przewożony jest w luku bagażowym;*
- 2) *powinien być trwale oznakowany (imię i nazwisko właściciela);*
- 3) *za jego załadunek i odbiór odpowiada pasażer;*
- 4) *operator nie ponosi odpowiedzialności za utratę, uszkodzenie lub zniszczenie bagażu podróznego, chyba że szkoda powstała z jego winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa.*

4. Zabrania się przewozu:

- 1) *materiałów wybuchowych, łatwopalnych, toksycznych i innych niebezpiecznych substancji;*
- 2) *broni i amunicji (chyba że na warunkach określonych w przepisach szczególnych);*
- 3) *rzeczy cuchnących, brudzących lub mogących uszkodzić pojazd;*
- 4) *przedmiotów wystających poza obrys bagażu, które mogą stanowić zagrożenie dla innych pasażerów.*

5. Zwierzęta domowe:

- 1) *muszą być przewożone w sposób bezpieczny i higieniczny;*
- 2) *psy muszą mieć kaganiec i być prowadzone na smyczy (lub znajdować się w transporterze);*
- 3) *nie mogą zagrażać pasażerom ani przeszkadzać w podróży;*
- 4) *przewożenie większej liczby zwierząt wymaga zgody kierowcy.*

6. Wózki dziecięce i inwalidzkie:

- 1) *przewożone są bezpłatnie;*
- 2) *muszą być zabezpieczone przed przemieszczeniem;*
- 3) *kierowca udziela pomocy przy wsiadaniu i wysiadaniu, jeżeli zachodzi taka potrzeba.*

7. Operator może odmówić przewozu bagażu lub zwierzęcia, jeśli:

- 1) *nie spełniają one wymogów bezpieczeństwa;*
- 2) *zagrażają innym pasażerom lub kierowcy;*
- 3) *przekraczają dopuszczalne wymiary lub wagę;*
- 4) *istnieje ryzyko uszkodzenia pojazdu lub jego wyposażenia.*

§ 7. Przepisy porządkowe i zasady zachowania w pojeździe

1. W pojeździe zabrania się:

- 1) *palenia tytoniu i papierosów elektronicznych;*
- 2) *spożywania alkoholu oraz środków odurzających;*
- 3) *przebywania w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środków odurzających;*
- 4) *używania wulgaryzmów i zachowań naruszających porządek publiczny;*
- 5) *prowadzenia głośnych rozmów lub odtwarzania muzyki bez słuchawek;*

- 6) *otwierania drzwi podczas jazdy oraz wychylania się przez okna;*
- 7) *zasłaniania widoczności kierowcy lub manipulowania urządzeniami pojazdu;*
- 8) *pozostawiania śmieci oraz brudzenia wnętrza pojazdu;*
- 9) *wsiadania i wysiadania poza przystankami.*

2. *Pasażer zobowiązany jest do:*

- 1) *przestrzegania przepisów porządkowych i poleceń kierowcy;*
- 2) *zajmowania miejsc siedzących zgodnie z oznaczeniami (np. dla osób z niepełnosprawnością, seniorów, kobiet w ciąży);*
- 3) *umożliwienia opuszczenia pojazdu innym pasażerom przed wejściem do środka;*
- 4) *zachowania ostrożności podczas wsiadania i wysiadania;*
- 5) *zgłoszenia kierowcy wszelkich nieprawidłowości lub zagrożeń.*

3. *Kierowca pojazdu ma prawo odmówić przewozu lub usunąć z pojazdu osobę:*

- 1) *naruszającą zasady porządku i współżycia społecznego;*
- 2) *stwarzającą zagrożenie dla innych uczestników podróży;*
- 3) *odmawiającą podporządkowania się poleceniom;*
- 4) *której zachowanie uniemożliwia dalszą realizację przewozu.*

4. *W przypadku rażącego naruszenia zasad porządkowych:*

- 1) *kierowca lub kontroler powiadamia Policję lub inne służby porządkowe;*
- 2) *dalszy przewóz może zostać wstrzymany do czasu rozwiązania sytuacji.*

5. *Operator nie ponosi odpowiedzialności za skutki zdarzeń wynikłych z nieprzestrzegania regulaminu przez pasażerów*

Jednocześnie szczegółowa analiza wprowadzonych w załączniku Nr 2 do uchwały przepisów porządkowych wykazała, że niektóre z nich naruszają art. 15 ust. 6 ustawy Prawo przewozowe, ponieważ odnoszą się do materii już uregulowanej przez inne obowiązujące przepisy prawa. Powyższe dotyczy § 6 ust. 4 pkt 1 i 2 oraz § 7 ust. 1 pkt 1, pkt 2, pkt 4 i pkt 8 załącznika Nr 2 do uchwały.

Zgodnie z § 6 ust. 4 załącznika Nr 2 do uchwały, zabrania się przewozu:

- materiałów wybuchowych, łatwopalnych, toksycznych i innych niebezpiecznych substancji (pkt 1)
- broni i amunicji (chyba że na warunkach określonych w przepisach szczególnych) (pkt 2).

W § 7 ust. 1 załącznika Nr 2 do uchwały Rada postanowiła natomiast, że, w pojeździe zabrania się:

- palenia tytoniu i papierosów elektronicznych (pkt 1),
- spożywania alkoholu oraz środków odurzających (pkt 2),
- używania wulgaryzmów i zachowań naruszających porządek publiczny (pkt 4),
- pozostawiania śmieci oraz brudzenia wnętrza pojazdu (pkt 8).

Zakaz określony w § 6 ust. 4 pkt 1 wkracza w materię uregulowaną w art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo przewozowe, który stanowi, że z przewozu wyłączone są rzeczy niebezpieczne lub mogące wyrządzić szkodę osobom lub mieniu. Ponadto, w art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawa wyłącza z przewozu środkami transportowymi rzeczy, których przewóz jest zabroniony na podstawie odrębnych przepisów. Przepisy te zawiera m.in. ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 643), która w art. 2 pkt 4 zawiera definicję takich towarów, a w art. 5 ust. 2 i 3 wprowadza generalny zakaz ich przewozu.

Zakaz przewozu broni i amunicji uregulowany został w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2024 r. poz. 485), zgodnie z którym przewożenie broni i amunicji środkami transportu publicznego, z zastrzeżeniem ust. 2, jest dopuszczalne przy zachowaniu niezbędnych środków bezpieczeństwa,

pod warunkiem że broń i amunicja są zabezpieczone w sposób uniemożliwiający powstanie zagrożenia życia, zdrowia lub mienia. Zgodnie natomiast z art. 51 ust. 2 pkt 8 tej ustawy, kto przewozi broń lub amunicję środkami transportu publicznego, nie spełniając warunku prawidłowego zabezpieczenia broni i amunicji podlega karze aresztu albo grzywny, a zgodnie z art. 51 ust. 4 - można orzec przepadek broni i amunicji, chociażby przedmioty te nie stanowiły własności sprawcy.

Zakaz określony § 7 ust. 1 pkt 1 załącznika Nr 2 został zawarty w art. 5 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz.U. z 2024 poz. 1162), zgodnie z którym zabrania się palenia wyrobów tytoniowych, w tym palenia nowatorskich wyrobów tytoniowych, i palenia papierosów elektronicznych, z zastrzeżeniem art. 5a, w środkach pasażerskiego transportu publicznego oraz w obiektach służących obsłudze podróżnych. Zgodnie z art. 13 ust. 2 tej ustawy, kto pali wyroby tytoniowe, nowatorskie wyroby tytoniowe lub papierosy elektroniczne, wbrew postanowieniom art. 5, podlega karze grzywny do 500 zł.

Zakaz wymieniony w § 7 ust. 1 pkt 2 został uregulowany w art. 14 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023 r. poz. 2151), zgodnie z którym zabrania się sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych w środkach i obiektach transportu publicznego - wskazane w tym przepisie wyłączenia nie dotyczą publicznego transportu komunalnego. Zgodnie z art. 43¹ ust. 1 wskazanej ustawy, kto spożywa napoje alkoholowe wbrew zakazom określonym w art. 14 ust. 1 i 2a-6, podlega karze grzywny.

Natomiast w zakresie wprowadzenia zakazu spożywania środków odurzających, to należy stwierdzić, że został on wprowadzony z istotnym naruszeniem prawa polegającym na nieuprawnionym powtórzeniu normy zawartej w art. 62 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r., poz. 1939, ze zm.), który stanowi, że: "Kto wbrew przepisom ustawy, posiada środki odurzające lub substancje psychotropowe (...)". Zgodnie z poglądami orzecznictwa posiadaniem środka odurzającego lub substancji psychotropowej w rozumieniu art. 62 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii jest każde władanie takim środkiem lub substancją, a więc także związane z jego użyciem lub zamiarem użycia (por. postanowienie SN z 1 marca 2013 r., V KK 425/12, LEX nr 1293872, wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 7 maja 2018 r. II AKa 450/17, Lex nr 2680335) - por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2021r. sygn. III SA/Wr 96/20.

Zakaz określony § 7 ust. 1 pkt 4 wynika z art. 51 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2025r. poz. 734), zgodnie z którym kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.

Zakaz wskazany w § 7 ust. 1 pkt 8 wkracza w materię uregulowaną w art. 145 § 1 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym kto zanieczyszcza lub zaśmieca obszar kolejowy lub miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny nie niższej niż 500 złotych.

Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 listopada 2023r., sygn. akt II SA/Go 546/23.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, regulacje wprowadzone przez Radę Powiatu w § 6 ust. 3 pkt 4 ("*operator nie ponosi odpowiedzialności za utratę, uszkodzenie lub zniszczenie bagażu podróżnego, chyba że szkoda powstała z jego winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa*") oraz w § 7 ust. 5 załącznika Nr 2 do uchwały ("*operator nie ponosi odpowiedzialności za skutki zdarzeń wynikłych z nieprzestrzegania regulaminu przez pasażerów*") zostały podjęte bez podstawy prawnej.

Zdaniem organu nadzoru określona przez ustawodawcę w przepisie art. 15 ust. 6 ustawy - Prawo przewozowe delegacja do wydania przepisów porządkowych w zakresie przewozu osób nie obejmuje zasad dotyczących ewentualnej odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe ze strony operatora lub pasażera publicznego transportu zbiorowego.

Celem uchwały wydanej na podstawie art 15 ust. 6 ustawy - Prawo przewozowe jest określenie przepisów koniecznych, niezbędnych, potrzebnych dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, dotyczących przewozu. Przysługujące radzie powiatu kompetencje w powyższym zakresie do stanowienia przepisów porządkowych nie mogą być wykorzystywane zaś do dochodzenia odpowiedzialności cywilnej pomiędzy stronami stosunku prawnego. Zakwestionowane regulacje uchwały stanowią de facto ustalenie zasad odpowiedzialności deliktowej podmiotów stosunku prawnego w wyniku czynu niedozwolonego. Nie budzi

bowiem wątpliwości, że odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez operatora i pasażera mają charakter cywilnoprawny i podlegają regulacjom prawa cywilnego (art. 415 i n. k.c.)

Za niedopuszczalne należy zatem uznać określenie przez radę powiatu w sposób wiążący, w drodze aktu prawa miejscowego, zasad odpowiedzialności za szkodę powstałą w środkach publicznego transportu zbiorowego. Wynika to zarówno z braku odpowiedniego upoważnienia dla rady powiatu, jak i objęcia zakresem unormowania materii już uregulowanej przez prawodawcę w drodze ustawy.

Podkreślić należy, że zarówno powiat, jak i poszczególni jego członkowie, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego. Skoro kwestie odpowiedzialności deliktowej rozstrzyga ustawodawca w kodeksie cywilnym, zbytecznym jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi (por. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 672/11 i WSA we Wrocławiu z dnia 7 października 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 421/10).

W ocenie organu nadzoru poza zakres upoważnienia wynikający z art. 15 ust. 6 ustawy - Prawo przewozowe wykraczają także postanowienia § 7 ust. 2 pkt 1 w brzmieniu: "przepisów porządkowych", ust. 3 i ust. 4 załącznika Nr 2 do uchwały.

Zgodnie z § 7 ust. 2 pkt 1 załącznika Nr 2 do uchwały, pasażer zobowiązany jest do *przestrzegania przepisów porządkowych* i poleceń kierowcy.

Jak stanowi § 7 ust. 3 załącznika Nr 2 do uchwały, kierowca pojazdu ma prawo odmówić przewozu lub usunąć z pojazdu osobę: 1) naruszającą zasady porządku i współżycia społecznego; 2) stwarzającą zagrożenie dla innych uczestników podróży; 3) odmawiającą podporządkowania się poleceniom; 4) której zachowanie uniemożliwia dalszą realizację przewozu.

Stosownie do § 7 ust. 4 załącznika Nr 2 do uchwały, w przypadku rażącego naruszenia zasad porządkowych: 1) kierowca lub kontroler powiadamia Policję lub inne służby porządkowe; 2) dalszy przewóz może zostać wstrzymany do czasu rozwiązania sytuacji.

Regulowanie powyższych kwestii wkracza w materię uregulowaną w art. 15 ust. 1-3 ustawy Prawo przewozowe. Zgodnie z tymi przepisami, podróżny jest obowiązany do przestrzegania przepisów porządkowych obowiązujących w transporcie (ust. 1); osoby zagrażające bezpieczeństwu lub porządkowi w transporcie mogą być niedopuszczane do przewozu lub usunięte ze środka transportowego (ust. 2); w przypadku osób, o których mowa w ust. 2, osoba pisemnie upoważniona przez przewoźnika żąda opuszczenia środka transportowego, a w przypadku niepodporządkowania się żądaniu, w celu usunięcia takiej osoby ze środka transportowego, może wezwać do interwencji Policję, właściwą terytorialnie straż gminną (miejską), na obszarze kolejowym Straż Ochrony Kolei, a w stosunku do osób wymienionych w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1266 i 1860 oraz z 2024 r. poz. 1222) Żandarmerię Wojskową (ust. 2a); osoby uciążliwe dla podróżnych lub odmawiające zapłacenia należności za przewóz mogą być usunięte ze środka transportowego, chyba że naruszałoby to zasady współżycia społecznego (ust. 3).

Rada powiatu winna treść podejmowanych regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśniać te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (por. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., sygn. akt SA/Wr 310/92, Wspólnota 1993 Nr 2, s. 21).

W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, wynika także niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu lub modyfikacji wiążących go powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Poza opisanymi wyżej regulacjami, które można zakwalifikować do przepisów porządkowych Rada Powiatu przyjęła również w załączniku Nr 2 do uchwały postanowienia stanowiące materię regulaminu korzystania z usług publicznego transportu zbiorowego. Powyższe dotyczy § 1 ust pkt 1 i pkt 2, ust. 2, ust. 3, ust. 4, § 2, § 3, § 4, § 5, § 8.

Biorąc pod uwagę inny cel, zakres materii i odmienny charakter prawny przepisów porządkowych wydawanych przez radę powiatu na podstawie art. 15 ust. 6 ustawy Prawo przewozowe oraz regulaminów opracowanych zgodnie z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym nie jest dopuszczalne normowanie przez radę powiatu kwestii zastrzeżonych do zakresu regulaminu. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. ww. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 lipca 2012r., III SA/Wr 163/12, a także wyrok WSA w Kielcach z dnia 22 lipca 2014r., I SA/Ke 345/14).

W ocenie organu nadzoru przyjęcie regulacji § 1 ust pkt 1 i pkt 2, ust. 2, ust. 3, ust.4, § 2, § 3, §4, § 5, § 8 wykracza poza kompetencje przysługujące Radzie Powiatu, a zatem nastąpiło bez podstawy prawnej.

Zarówno ustawa - Prawo przewozowe jak też ustawa o publicznym transporcie zbiorowym nie upoważniają Rady do regulowania tej materii w uchwale. Zgodnie z art. 46 ust. 1 pkt 9 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, podmiotem właściwym do nadania regulaminu korzystania z usług publicznego transportu zbiorowego, a co za tym idzie, również do jego opracowania, jest: organizator, operator lub grupa operatorów z zastrzeżeniem, że regulamin taki musi być zatwierdzony przez organizatora, przewoźnika.

W regulaminie przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym określa się w szczególności warunki obsługi podróżnych, warunki odprawy oraz przewozu osób i bagażu, a także wskazuje się podmiot właściwy do przyjmowania skarg i reklamacji wynikających z realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz terminy rozpatrywania skarg i reklamacji (art. 47 ustawy).

Tego rodzaju postanowienia, dotyczące realizacji usług w publicznym transporcie zbiorowym, są opracowywane przez organizatora, operatora lub grupę operatorów i zatwierdzane przez organizatora albo przewoźnika.

Operatorem publicznego transportu zbiorowego, stosownie do art. 4 pkt 8 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, jest samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie. Organizatorem publicznego transportu zbiorowego według art. 4 pkt 9 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym jest właściwa jednostka samorządu terytorialnego albo minister właściwy do spraw transportu, zapewniającego funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze (...).

Przepis art. 7 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym jednoznacznie wskazuje, że określone w ustawie zadania organizatora, o którym mowa w ust. 1 pkt 1-5 tej ustawy, wykonuje w przypadku powiatu starosta. Do zadań organizatora należy planowanie rozwoju transportu, organizowanie publicznego transportu zbiorowego, zarządzanie publicznym transportem zbiorowym, możliwość ustanowienia zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego obowiązującego w jego granicach (art. 8 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym).

Ustawodawca powierzając wykonywanie zadań organizatora organowi wykonawczemu powiatu, zastrzegł niektóre z nich do właściwości organu stanowiącego powiatu (art. 15 ust. 2 – określenie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków korzystania, o których mowa w ust. 1 pkt 6, art. 16 ust. 4 ustawy – ustalenie stawek opłat za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców).

Skoro ustawodawca określając w sposób jednoznaczny, który z organów powiatu wykonuje zadania organizatora, zamieścił w przepisach ustawy o publicznym transporcie zbiorowym delegacje dla rady powiatu do wydania przepisów prawa miejscowego we wskazanym zakresie, a nie przyznał stosownego upoważnienia do wydania regulaminu przewozu, brak podstaw prawnych do podejmowania przez radę regulacji w tym zakresie (tak WSA w Kielcach w wyroku z dnia 22 lipca 2014r., I SA/Ke 345/14).

Podmiotem właściwym do opracowania regulaminu określającego wskazane wyżej kwestie jest zatem operator publicznego transportu zbiorowego lub organ wykonawczy powiatu (starosta), a regulamin ten nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Należy bowiem zauważyć, że art. 46 ust. 1 pkt. 9 ustawy określa zróżnicowane kategorie podmiotów właściwych do opracowania regulaminu, a mianowicie: organizatora, operatora lub grupę operatorów i zatwierdzony przez organizatora, przewoźnika. Biorąc to pod uwagę należy stwierdzić, że regulamin przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym nie może mieć charakteru aktu prawa miejscowego, skoro ten jednorodny treściowo akt może być opracowany zarówno przez podmiot władzy publicznej, jakim jest organizator, jak i przez podmioty gospodarcze, świadczące usługi transportowe. Nie można zatem przyjąć,

że regulamin będzie miał charakter aktu prawa miejscowego, gdy uchwali go organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, a nie będzie miał takiego charakteru, gdy wyda go operator lub przewoźnik. Należy zatem stwierdzić, że regulamin przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym należy zakwalifikować do kategorii ogólnych warunków umów wydawanych w ramach masowego świadczenia usług, obowiązujących w zakresie usług świadczonych w publicznym osobowym transporcie zbiorowym na terenie jednostki samorządu terytorialnego, opracowany na podstawie ustawowego przepisu szczególnego, którym jest art. 46 ust. 1 pkt 9 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 lipca 2012 r. sygn. akt III SA/Wr 163/12).

Powyższa argumentacja uzasadnia także zakwestionowanie § 3 załącznika Nr 3 do uchwały, zgodnie z którym *opłata dodatkowa, o której mowa w § 2 ulega obniżeniu o 30%, jeżeli zostanie uiszczona w terminie 7 dni od dnia jej nalożenia*.

Przytoczona regulacja nie tylko nie mieści się w zakresie wskazanego w podstawie prawnej uchwały upoważnienia z art. 34a ust. 2 ustawy Prawo przewozowe, ale również istotnie narusza art. 33a ust. 6 tej ustawy, w myśl którego przewoźnik lub organizator publicznego transportu zbiorowego może określić w regulaminie przewozu lub taryfie obniżenie wysokości opłaty dodatkowej w razie natychmiastowego jej uiszczenia lub w terminie wyznaczonym w wezwaniu do zapłaty (zob. wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2010 r., sygn. II GSK 518/09).

Zadaniem organizatora jest organizowanie publicznego transportu zbiorowego, polegające między innymi na ustalaniu opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie Prawo przewozowe, za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego - art. 15 ust. 1 pkt 10 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Przepis ten określa zadania, jakie wchodzi w zakres pojęcia organizowania publicznego transportu zbiorowego, zaś w sprawie ustalenia opłat odsyła wprost do unormowań ustawy Prawo przewozowe, która - jak już wskazano w art. 33a ust. 6 ustawy stanowi, że przewoźnik lub organizator publicznego transportu zbiorowego może określić w regulaminie przewozu lub taryfie obniżenie wysokości opłaty dodatkowej w razie natychmiastowego jej uiszczenia lub w terminie wyznaczonym w wezwaniu do zapłaty.

Skoro ustawodawca określił w sposób jednoznaczny, który z organów powiatu wykonuje zadania organizatora w przepisach ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, formułując delegacje dla rady powiatu do wydania przepisów prawa miejscowego we wskazanym zakresie, a nie przyznał temu organowi stosownego upoważnienia do wydania regulaminu przewozu, to należy uznać, że ustalenie regulaminu przewozu należy do kompetencji organu wykonawczego powiatu. Tym samym brak jest podstaw prawnych do regulowania kwestii zastrzeżonych do materii regulaminu przewozu, w tym obniżenia wysokości opłaty dodatkowej w razie natychmiastowego jej uiszczenia lub w terminie wyznaczonym, w drodze uchwały podejmowanej przez organ stanowiący powiatu.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVI/97/25 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) Starosta Lubartowski
- 2) Przewodniczący Rady Powiatu w Lubartowie