



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 4 listopada 2025 r.

Poz. 4691



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.296.2025

Lublin, dnia 3 listopada 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XVII/92/2025 Rady Gminy Serniki z dnia 16 października 2025 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Serniki oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, w części obejmującej § 5 oraz § 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 XVII/92/2025 Rady Gminy Serniki z dnia 16 października 2025 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Serniki oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, w części obejmującej § 5 oraz § 6 załącznika Nr 2 do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XVII/92/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 października 2025 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołany został przepis art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 285, ze zm.), zgodnie z którym organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega 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. Natomiast w art. 15 ust. 2 ustawa 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.

W art. 15 ust. 2 powołana ustawa 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 § 5 i § 6 załącznika Nr 2 do uchwały przyjęto, że *rozkład jazdy środków transportu poszczególnych operatorów i przewoźników są podane do publicznej wiadomości (§ 5); umieszczanie tablicy z rozkładem jazdy oraz jej utrzymywanie w należytym stanie technicznym należy do przedsiębiorcy (operatora, przewoźnika) (§ 6).*

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 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 uchwalodawcza 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 (§ 6 załącznika Nr 2 do przedmiotowej 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 przepis uchwały.

Stanowiąc 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.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVII/92/2025 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 Serniki
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Serniki