



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 21 listopada 2025 r.

Poz. 5045



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.310.2025

Lublin, dnia 20 listopada 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XVI/132/25 Rady Miejskiej w Siedliszczu z dnia 30 października 2025 r. w sprawie określenia warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Siedliszcze oraz ustalenia opłat za korzystanie z tych przystanków, w części obejmującej § 2 ust. 2 uchwały oraz ust. 3 i ust. 4 załącznika 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 XVI/132/25 Rady Miejskiej w Siedliszczu z dnia 30 października 2025 r. w sprawie określenia warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Siedliszcze oraz ustalenia opłat za korzystanie z tych przystanków, w części obejmującej § 2 ust. 2 uchwały oraz ust. 3 i ust. 4 załącznika do uchwały

Uzasadnienie

Uchwała Nr XVI/132/25 została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 listopada 2025 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Miejska 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 ust. 2 uchwały, *zarządzający przystankami może odmówić udostępnienia przystanku, jeśli jego udostępnienie mogłoby ograniczyć lub utrudnić korzystanie z niego przez przewoźników bądź spowodować zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego.*

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 nie mieści się określenie warunków w których można odmówić udostępnienia przystanku (zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 5 stycznia 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1434/15).

W załączniku do uchwały Nr XVI/132/25 zostały ustalone warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych udostępnionych operatorom i przewoźnikom wykonującym przewozy osób w krajowym transporcie drogowym.

W ust. 3 załącznika do przedmiotowej uchwały przyjęto, że *do wniosku, o którym mowa w ust. 2 należy dołączyć: 1) proponowany rozkład jazdy; 2) schemat połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną.*

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia określonego w art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Postanowienia te dotyczą materii, która została już uregulowana w źródle prawa powszechnie obowiązującego, tj. art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 8, ze zm.).

W myśl ww. przepisu, przewoźnik wykonujący regularne przewozy osób jest obowiązany w szczególności podać do publicznej wiadomości rozkład jazdy środków transportowych przez zamieszczenie informacji na wszystkich dworcach i przystankach wymienionych w rozkładzie jazdy.

Z kolei sposób realizacji ww. obowiązku, a więc problematyka sposobu i terminów ogłaszania oraz aktualizacji rozkładów jazdy uregulowana została szczegółowo 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). Stosownie do § 11 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 lit. b ww. rozporządzenia, właściciel lub zarządzający przystankiem komunikacyjnym jest podmiotem obowiązany do zamieszczenia informacji dotyczącej rozkładu jazdy na danym obiekcie, zaś przewoźnik zobowiązany jest jedynie do przekazania kopii zatwierdzonego rozkładu jazdy w postaci pliku w formacie PDF oraz w wersji elektronicznej umożliwiającej edycję tekstu. Unormowanie w rozporządzeniu powyższych kwestii wyklucza zatem kompetencję prawotwórczą Rady Miejskiej w tym zakresie.

Stanowisko organu nadzoru zdeterminowane jest aktualnym orzecznictwem sądowo-administracyjnym (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2023r. sygn. akt III SA/Po 417/23, wyrok WSA w Gliwicach

z dnia 14 lutego 2023 r. sygn. akt III SA/GI 711/22, wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 listopada 2021 r. sygn. akt III SA/Łd 798/21).

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.

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 (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 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.

Wydając akty będące źródłem prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy, Rada Miejska 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 umieszczenie w uchwale dotyczącej warunków i zasad korzystania z przystanków treści, które nie dotyczą tej materii. W zakresie delegacji ustawowej rady gminy, 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".

Zgodnie zaś z ust. 4 załącznika do uchwały *umowa, o której mowa w ust.1, powinna w szczególności zawierać trasę przebiegu linii komunikacyjnej.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja, określająca elementy umowy na korzystanie z przystanków komunikacyjnych, nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa i wykracza poza upoważnienie zawarte w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym.

Kwestia elementów umowy na korzystanie z przystanków komunikacyjnych - jako należąca do sfery wykonawczej - nie mieści się w zasadach i warunkach korzystania z przystanków - materii regulowanej przez organ stanowiący. To działający w imieniu jednostki organ wykonawczy powinien samodzielnie (bez żadnych wytycznych Rady w tym zakresie) kształtować treść umowy w granicach wyznaczonych przez przepis Kodeksu cywilnego.

Zgodnie z tym przepisem strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Zasada ta przyznająca stronom swobodę w kształtowaniu łączącego je stosunku umownego, musi mieć także zastosowanie w przypadku umów zawieranych na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy. Zgodnie z tym przepisem, organizowanie transportu publicznego polega bowiem w szczególności na zapewnieniu odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie korzystania z przystanków komunikacyjnych oraz dworców.

Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego, wiążącej jednostronnie jej adresatów. Brak jest więc podstaw prawnych do wprowadzenia takich regulacji do przedmiotowej uchwały.

Na fakt, iż sprawy związane z zawieraniem umów w zakresie publicznego transportu zbiorowego na terenie gminy należą do wyłącznej właściwości organu wykonawczego gminy, wskazuje sama ustawa o publicznym transporcie zbiorowym. Z przepisu art. 7 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 4 pkt 1 tej ustawy wynika, że organizatorem publicznego transportu zbiorowego, jeśli chodzi o gminę: na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich lub której powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między gminami - na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, na obszarze gmin, które zawarły porozumienie - jest wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Jeśli chodzi o kwestie umów o świadczenie usług zawieranych w celu realizacji publicznego transportu zbiorowego na terenie gminy, przepisy ustawy wprost wskazują, iż zawieranie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego należy do wyłącznych uprawnień organizatora (art. 15 ust. 1 pkt 9).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVI/132/25, 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) Burmistrz Siedliszcza
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Siedliszczu