



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 19 grudnia 2025 r.

Poz. 5064

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN.4131.224.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 18 grudnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r., poz. 1153), stwierdzam nieważność załącznika Nr 2 do uchwały Rady Miejskiej w Ostródzie Nr XXI/210/2025 z dnia 26 listopada 2025 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych zlokalizowanych na terenie miasta Ostróda, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Miejska Ostróda, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz zasad i warunków korzystania z tych przystanków, w części obejmującej:

- § 1 ust. 3,
- § 1 ust. 4
- § 2 ust. 4,
- § 2 ust. 5 i ust. 6 oraz
- § 3.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 2 grudnia 2025 r., Rada Miejska w Ostródzie, powołując jako podstawę art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, określiła w formie załączników nr 1 do uchwały, wykazy przystanków komunikacyjnych zlokalizowanych na terenie miasta Ostróda, a także - w formie załącznika nr 2 do uchwały, ustaliła warunki i zasady korzystania z tych przystanków, postanawiając w tym zakresie, iż:

- do wniosku, o którym mowa w ust. 2 należy dołączyć: proponowany rozkład jazdy zgodny z obowiązującymi przepisami, liczbę zatrzymań wynikających z rozkładu jazdy dla dni roboczych, sobót i dni świątecznych, schemat połączeń komunikacyjnych z zaznaczonymi liniami komunikacyjnymi, określenie przystanków komunikacyjnych, z załącznika nr 1 do niniejszej uchwały, na których operator lub przewoźnik zamierza dokonywać zatrzymań pojazdów oraz czasy przyjazdów i odjazdów z poszczególnych przystanków oraz aktualny odpis z rejestru przedsiębiorców lub ewidencji działalności gospodarczej wraz z kopią dokumentów potwierdzających posiadanie uprawnień do prowadzenia działalności w zakresie przewozu osób (§ 1 ust. 3 załącznika Nr 2);

- właściciel lub zarządzający przystankami może odmówić zgody na udostępnienie przystanków komunikacyjnych jeśli wydanie zgody spowodowałoby przekroczenie przepustowości przystanków (kiedy uniemożliwiłoby lub w znaczny sposób utrudniłoby korzystanie z przystanków przez już uprawnione podmioty) lub wydanie zgody spowodowałoby zagrożenie dla organizacji lub bezpieczeństwa ruchu drogowego (§ 1 ust. 4 załącznika Nr 2);

- przewoźnik lub operator ma obowiązek umieszczania oraz utrzymywania w należyłym stanie swoich rozkładów jazdy na wszystkich przystankach komunikacyjnych, które są podane do publicznej wiadomości. Każdy rozkład powinien zawierać nazwę przewoźnika lub operatora lub jego logo. Umieszczenie rozkładu jazdy wymaga uzgodnienia w zakresie wymiarów, grafiki i sposobu montażu z właścicielem lub zarządzającym przystankiem (§ 2 ust. 4 załącznika Nr 2);

- zabrania się, bez zgody właściciela lub zarządzającego, umieszczania na przystankach komunikacyjnych reklam oraz informacji, które nie dotyczą rozkładu jazdy (§ 2 ust. 5 załącznika Nr 2);

- W przypadkach koniecznych, wynikających z czasowego zamknięcia drogi lub zmiany organizacji ruchu, korzystanie z przystanków komunikacyjnych może zostać ograniczone. Ograniczenie może polegać na wyłączeniu przystanku z użytkowania lub zmianie jego lokalizacji (§ 2 ust. 6 załącznika Nr 2);

- w przypadku nie stosowania się uprawnionych do warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, właściciel lub zarządzający przystankami może cofnąć zgodę na korzystanie z nich (§ 3 załącznika Nr 2).

W ocenie organu nadzoru, powołane przepisy, w zakwestionowanym na wstępie zakresie, wykraczają poza delegację ustawową, czym w sposób istotny naruszają prawo.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie drogowym, organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na:

1) badaniu i analizie potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej; 2) podejmowaniu działań zmierzających do realizacji istniejącego planu transportowego albo do aktualizacji tego planu;

3) zapewnieniu odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie:

- a) standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych oraz dworców,
- b) korzystania z przystanków komunikacyjnych oraz dworców,
- c) funkcjonowania zintegrowanych węzłów przesiadkowych,
- d) funkcjonowania zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego,
- e) systemu informacji dla pasażera;

4) określaniu sposobu oznakowania środków transportu wykorzystywanych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej;

5) ustalaniu stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem albo zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, zlokalizowanych na liniach komunikacyjnych na obszarze właściwości organizatora;

6) 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;

7) określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla wszystkich operatorów i przewoźników oraz informowaniu o stawce opłat za korzystanie z tych obiektów;

8) przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowania prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;

9) zawieraniu umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;

10) 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;

11) ustalaniu sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego;

12) wykonywaniu zadań, o których mowa w art. 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

Kompetencja uchwałodawcza rady gminy, wynikająca z treści art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, ograniczona została do określenia przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania, o których mowa w ust. 1 pkt 6 art. 15 ustawy.

Warunki i zasady korzystania z przystanków, uchwalane na podstawie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, stanowią w swej istocie określenie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, o którym stanowi także przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z ugruntowaną linią orzeczniczą judykatury, umocowanie do stanowienia w przedmiocie określenia "zasad i trybu korzystania" z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, oznacza kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do tych obszarów (urządzeń), norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Zarówno warunki, jak i zasady korzystania, o których mowa w normie kompetencyjnej, wyznaczają pewien obszar, w ramach którego rada gminy może je swobodnie kształtować. Nie oznacza to jednak dowolności, albowiem rada ma obowiązek ściśle przestrzegać ram wyznaczonych zarówno przez ustawę, jak i naturę materii, którą w ramach danego upoważnienia ustawowego reguluje.

Orzecznictwo administracyjne, wskazuje także, że przez warunki i zasady korzystania z przystanków, należy rozumieć faktyczne określenie sposobu korzystania z miejsca przeznaczonego do wsiadania lub wysiadania pasażerów na danej linii komunikacyjnej, w którym umieszcza się informacje dotyczące w szczególności godzin odjazdów środków transportu, oznaczone zgodnie z przepisami z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym. Adresem normy dotyczącej zasad korzystania jest przewoźnik, który na tej podstawie będzie świadomy, w jaki sposób jest zobowiązany świadczyć usługi korzystając z przystanków, które są własnością (lub w zarządzie) gminy. W związku z tym, nie jest uzasadnione umieszczanie w uchwale dotyczącej warunków i zasad korzystania z przystanków zapisów, które nie dotyczą faktycznego korzystania z przystanku. Publiczny transport zbiorowy, zgodnie z przepisami ustawy, odbywać się może na podstawie wyboru lub umowy, o których mowa w art. 19 i nast. oraz art. 22 i nast. ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, albo też - na podstawie zezwolenia regulowanego w przepisach art. 18 i nast. ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym.

W zakresie delegacji ustawowej rady gminy, nie mieści się uprawnienie do decydowania o szczegółowym przebiegu procedury, prowadzącej do zawarcia umowy lub uwzględnienia wniosku przewoźnika, w tym zwłaszcza określenie dokumentów, jakie należy przedłożyć wraz z wnioskiem, w trakcie ubiegania się o możliwość korzystania z przystanku komunikacyjnego, o czym mowa w § 1 ust. 3 załącznika Nr 2 do uchwały.

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 o transporcie zbiorowym, uregulował wymogi konieczne, poprzedzające rozpoczęcie realizacji przewozu, w tym wymogi formalne i załączniki do wniosku, zatem - wprowadzanie w uchwale rady gminy jakiegokolwiek postanowień w tym zakresie, powtarzających, a zwłaszcza modyfikujących regulacje ustawowe, jest niedopuszczalne. Analogicznie ocenić należy wskazywanie, w załączniku Nr 2 do uchwały przesłanek odmowy wydania zezwolenia lub cofnięcia zezwolenia na korzystanie z przystanków, odpowiednio zawartych w § 1 ust. 4 i § 3, gdyż kwestie te regulują odpowiednie przepisy ustawy o transporcie drogowym, w tym zwłaszcza art. 22a, art. 22b i art. 24 ustawy.

Powyższe znajduje również oparcie w wyroku z dnia 14 lutego 2023 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach sygn. akt III SA/Gl 711/22, który stwierdził, iż: "Zastrzeżenie (..) o prawie właściciela przystanku do możliwości odmowy zgody na jego udostępnienie w żadnym razie nie dotyczy zarówno warunków, jak i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, o których mowa w normie kompetencyjnej, tj. w art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym".

Ponadto należy podkreślić, iż niemożliwe jest regulowanie uchwałą kwestii objętych normami o charakterze powszechnie obowiązującym, wynikającymi z przepisów zamieszczonych w aktach hierarchicznie wyżej usytuowanych. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na przetwarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Podkreślenia jednocześnie wymaga, iż organ stanowiący nakładając na przewoźnika lub operatora obowiązek umieszczenia oraz utrzymania w należytym stanie swoich rozkładów jazdy na wszystkich przystankach komunikacyjnych, które są podane do publicznej wiadomości (zd. 1 § 2 ust. 4 załącznika Nr 2 do uchwały), przerzuca na te podmioty koszty związane z tymi obowiązkami. Tymczasem zgodnie

z § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. 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 należytych stanie technicznym. O tym, na kim będzie ciążył obowiązek utrzymania w należytych stanie technicznym tabliczek rozkładu jazdy decyduje umowa cywilnoprawna, a nie przepisy uchwały.

Z powołanych przyczyn, zakwestionować należało przepisy § 1 ust. 3 i ust. 4 oraz § 3 załącznika Nr 2 do uchwały. Rada Miejska w Ostródzie wprowadziła bowiem do załącznika Nr 2 do uchwały powyższe postanowienia bez podstawy prawnej, z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego.

Powyższe zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą także przepisów § 2 ust. 4 załącznika Nr 2 do uchwały. Obowiązki przewoźnika dotyczące rozkładu jazdy zostały szczegółowo uregulowane w art. 2 ust. 2, art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 1262) oraz w wydanym na podstawie art. 34 ust. 2 tej ustawy rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz.U. z 2018 r. poz. 202), m.in. w § 3.

Zakwestionować należy również przepisy § 2 ust. 6 załącznika Nr 2 do uchwały, gdyż zastrzeżenia zawarte w tym przepisie - w przypadkach koniecznych, wynikających z czasowego zamknięcia drogi lub zmiany organizacji ruchu, nie stanowią zasad ani warunków korzystania z przystanków. Ponadto, 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 art. 20a ustawy o transporcie drogowym.

Ostatecznie też zakwestionować także należy § 2 ust. 5 załącznika Nr 2 do uchwały, zgodnie z którym zabrania się, bez zgody właściciela lub zarządzającego, umieszczania na przystankach komunikacyjnych reklam oraz informacji, które nie dotyczą rozkładu jazdy.

Powyższa regulacja wykracza poza zakres kompetencji przyznanych Radzie Miejskiej. Wskazać należy, iż powyższą kwestię regulują inne przepisy powszechnie obowiązującego prawa. Rada Miejska w uchwalanym przez siebie akcie prawa miejscowego nie jest uprawniona do powielania, regulowania kwestii tożsamyh z tymi, które już zostały uregulowane w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Czyny, których dokonywanie zabrania kwestionowana regulacja uchwały są objęte sankcją przewidzianą w art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2025 r. poz. 734). Zgodnie z tym przepisem, kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski