



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 22 kwietnia 2026 r.

Poz. 2729

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.240.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 17 kwietnia 2026 r.

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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XX/163/2026 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 19 marca 2026 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Koniecpol oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, w części określonej w:

- 1) § 2 ust. 3 Załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie wyrazu: *sekretariacie*,
- 2) § 3 ust. 3, 4, 5 i 7 Załącznika Nr 1 do uchwały,
- 3) § 4 Załącznika Nr 1 do uchwały,

jako sprzecznej z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 285 ze zm.), dalej jako: *ustawa*, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 marca 2026 r. Rada Miejska w Koniecpolu podjęła uchwałę Nr XX/163/2026 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Koniecpol oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków. W Załączniku Nr 1 do uchwały określono *Warunki i zasady korzystania z przystankowa komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Koniecpol*. Z kolei wykaz przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Koniecpol stanowi Załącznik Nr 2 do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 15 ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 marca 2026 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że zawiera ona istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie jej nieważności w części.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy: *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*. Ponadto art. 15 ust. 2 ustawy 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*.

Kompetencja uchwałodawcza rady wynikająca z cytowanego wyżej 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. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 5 stycznia 2016 r. sygn. akt II SA/Rz 1434/15 *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. (...) wprowadzenie zasad to nic innego jak określenie adresatów norm i reguł postępowania w przypadku korzystania przez nich z udostępnionych przystanków.*

Organ nadzoru podkreśla, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności, z której wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99), w którym stwierdzono, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

W ocenie organu nadzoru zasady korzystania z przystanków należy rozumieć jako faktyczne określenie sposobu korzystania z miejsca przeznaczonego do wsiadania lub wysiadania pasażerów na danej linii komunikacyjnej. Zasady te kierowane są do przewoźnika, który na ich podstawie będzie świadomy, w jaki sposób jest zobowiązany świadczyć usługi korzystając z przystanków, które są własnością (lub w posiadaniu) gminy. Brak zatem podstaw do umieszczania w uchwale dotyczącej warunków i zasad korzystania z przystanków regulacji, które nie dotyczą faktycznego korzystania z przystanków.

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, należy uznać, iż niektóre postanowienia Załącznika nr 1 do uchwały, stanowią przekroczenie delegacji ustawowej.

Zdaniem organu nadzoru poza ramami delegacji ustawowej określonej w art. 15 ust. 2 ustawy znajduje się postanowienie zawarte w § 2 ust. 3 Załącznika nr 1 do uchwały, w zakresie wyrazu: *sekretariacie*. Zgodnie z tym przepisem *Wnioski należy składać w sekretariacie Urzędu Miasta i Gminy Koniecpol*. Rada Miejska wskazując konkretne miejsce składania wniosków przez przewoźników, tu: *Sekretariat Urzędu Miasta i Gminy Koniecpol*, przekroczyła zakres udzielonego jej upoważnienia oraz wkroczyła w sferę uprawnień Burmistrza Miasta i Gminy Koniecpol, co należy uznać za istotne naruszenie prawa. Rada nie może formułować wobec organu wykonawczego szczegółowych wytycznych w zakresie sposobu wykonania uchwały. W tym miejscu wskazać należy, iż stosownie do unormowania zawartego w art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt jest wykonawcą uchwał podjętych przez radę gminy, do niego należy również określanie sposobu wykonywania uchwał (art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym). Podjęcie uchwały w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Koniecpol oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków i powierzenie jej wykonania Burmistrzowi Miasta i Gminy Koniecpol otwiera drogę dla organu wykonawczego gminy do podjęcia działań zmierzających do doprowadzenia do wykonania tej uchwały. Burmistrz określając sposób wykonania uchwały winien wyznaczyć osoby (Wydziały) odpowiedzialne za wykonanie całości lub część zadań wynikających z tego aktu. Wskazać również należy, iż zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez organ wykonawczy gminy w drodze zarządzenia, który określa między innymi strukturę i zakres zadań realizowanych przez poszczególne struktury organizacyjne urzędu gminy. Z kolei według art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu gminy oraz zgodnie z ust. 5 tego przepisu zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu. Zatem to Burmistrz Miasta i Gminy Koniecpol jest organem właściwym do określenia sposobu wykonywania przedmiotowej uchwały oraz zlecania poszczególnym komórkom organizacyjnym Urzędu zadań zmierzających do realizacji uchwały. Nie ulega zatem wątpliwości, iż Rada Miejska przekroczyła kompetencję

ustawową wynikającą z art. 15 ust. 2 ustawy, a ponadto wkroczyła w zakres kompetencji organu wykonawczego gminy określony w ustawie o samorządzie gminnym. Stanowisko takie zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, który w wyroku z dnia 14 lutego 2023 r. sygn. akt. III SA/GI 711/22) orzekł, iż *Uprawnienie do nałożenia z art. 15 ust. 2 ustawy warunków i zasad korzystania z tych obiektów nie uprawnia do tego by Rada Gminy wskazywała ściśle komórkę organizacyjną – Urzędu – sekretariat do którego winny być wnoszone wnioski przez przewoźników w zakresie udostępnienia przystanków komunikacyjnych.*

W § 3 ust. 3 Załącznika Nr 1 do uchwały wskazano, iż *Rozkłady jazdy podawane są do publicznej wiadomości na wszystkich wymienionych w rozkładzie jazdy przystankach komunikacyjnych.* Z kolei w § 3 ust. 5 Załącznika Nr 1 do uchwały przewidziano, iż *Umieszczenie tablicy z rozkładem jazdy oraz jej utrzymanie w należytym stanie technicznym należy do przewoźnika*". Powyższymi przepisami Rada Miejska wskazała na obowiązek podawania do publicznej wiadomości rozkładów jazdy oraz wymieniła podmiot odpowiedzialny za umieszczenie oraz utrzymanie tablicy z rozkładem jazdy na przystankach. Zdaniem organu nadzoru regulacje te wykraczają poza upoważnienie ustawowe przyznane Radzie w art. 15 ust. 2 ustawy. Wskazać należy, iż w myśl art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 1262), 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. Ponadto należy wskazać, iż umieszczenie tablicy z rozkładem jazdy i następnie utrzymanie jej w należytym stanie technicznym będzie wiązało się z ponoszeniem odpowiednich kosztów. Kwestionowanym zapisem uchwały zdecydowano, że stosowne obowiązki i związane z nimi koszty ponosić będzie korzystający z przystanku przewoźnik.

Zgodnie z § 11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. z 2018 r. poz. 202), dalej jako „rozporządzenie” *Przewoźnik wykonujący regularny przewóz osób podaje rozkład jazdy do publicznej wiadomości w szczególności poprzez:*

- 1) zamieszczenie na swojej stronie internetowej, o ile taką posiada;*
- 2) przekazanie rozkładu jazdy organizatorowi publicznego transportu zbiorowego, na którego obszarze przewoźnik wykonuje przewozy, celem podania do publicznej wiadomości informacji niezbędnych do administrowania systemem informacji dla pasażera;*
- 3) przekazanie rozkładu jazdy oraz informacji dotyczącej rozkładu jazdy właścicielowi albo zarządzającemu przystankiem komunikacyjnym lub dworcem, celem zamieszczenia informacji dotyczącej rozkładu jazdy na danym obiekcie - w transporcie drogowym oraz innym szynowym;*
- 4) zamieszczenie informacji dotyczącej rozkładu jazdy na wszystkich przystankach komunikacyjnych lub dworcach wymienionych w rozkładzie jazdy – w transporcie linowym, linowo-terenowym oraz w żegludze śródlądowej.*

Dodatkowo w § 11 ust. 3 ww. rozporządzenia określono sposób wykonania obowiązku podania rozkładu jazdy do publicznej wiadomości w transporcie drogowym. Wskazuje się, że *W transporcie drogowym podawanie rozkładu jazdy do publicznej wiadomości polegające na:*

- 1) zamieszczeniu na stronie internetowej – następuje poprzez zamieszczenie przez przewoźnika zatwierdzonego rozkładu jazdy;*
- 2) przekazaniu:*
 - a) rozkładu jazdy organizatorowi publicznego transportu zbiorowego celem podania do publicznej wiadomości informacji niezbędnych do administrowania systemem informacji dla pasażera,*
 - b) rozkładu jazdy oraz informacji dotyczącej rozkładu jazdy właścicielowi albo zarządzającemu przystankiem komunikacyjnym lub dworcem, celem zamieszczenia informacji dotyczącej rozkładu jazdy na danym obiekcie - następuje poprzez przekazanie kopii zatwierdzonego rozkładu jazdy w postaci pliku w formacie PDF oraz w wersji elektronicznej umożliwiającej edycję tekstu.*

Wskazane wyżej przepisy rozporządzenia wskazują zatem wprost podmiot obowiązany do zamieszczenia informacji dotyczącej rozkładu jazdy na danym obiekcie, którym jest właściciel lub zarządzający przystankiem

komunikacyjnym, zaś przewoźnik zobowiązany jest jedynie do przekazania kopii zatwierdzonego rozkładu jazdy w postaci pliku w formacie PDF oraz w wersji elektronicznej umożliwiającej edycję tekstu.

Ponadto zgodnie z § 17 ust. 1 cyt. wyżej rozporządzenia *Ponoszenie kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy na przystanku komunikacyjnym lub dworcu oraz w systemie informacji dla pasażera, w transporcie drogowym oraz innym szynowym, odbywa się na podstawie umowy*. W tym miejscu należy wskazać na art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.), zgodnie z którym 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. Reguła ta obowiązuje również w przypadku zawierania umowy dotyczącej ponoszenia kosztów związanych z zamieszczaniem informacji o rozkładach jazdy na przystanku komunikacyjnym – strony umowy posiadają swobodę w kształtowaniu łączącego je stosunku zobowiązaniowego. Tymczasem treść kwestionowanego przepisu, zawiera elementy umowy cywilnoprawnej, będąc równocześnie elementem aktu prawa powszechnie obowiązującego i w rezultacie nie pozostawia stronom tej umowy żadnej swobody. Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego. O tym, do kogo będzie należało wykonanie i umieszczenie tabliczek rozkładu jazdy i kto ponosił będzie w tym zakresie odpowiednie koszty, postanowić można w stosownej umowie, a nie w przepisach przedmiotowej uchwały.

W § 3 ust. 4 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada postanowiła, że *Każdy rozkład jazdy zawiera nazwę przewoźnika i ewentualnie jego logo*. Regulacja ta wykracza poza upoważnienie ustawowe przyznane w art. 15 ust. 2 ustawy, ponieważ nie dotyczy warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, lecz dotyczy zasad umieszczania informacji na rozkładzie jazdy umieszczanym na przystanku komunikacyjnym. Ponadto materia, której dotyczy § 3 ust. 4 załącznika Nr 1 do uchwały została już uregulowana w rozporządzeniu. Z § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia wynika, że w rozkładzie jazdy określa się co najmniej imię i nazwisko lub nazwę przewoźnika oraz jego adres zamieszkania, o ile jest on tożsamy z miejscem wykonywania przez niego działalności gospodarczej, albo siedzibę i adres. Rada nie posiada zatem kompetencji do regulowania powyższej kwestii w przedmiotowej uchwale.

W § 3 ust. 7 załącznika Nr 1 do analizowanej uchwały Rada Miejska zobowiązała przewoźników korzystających z przystanków do powiadamiania właściciela przystanku o zmianie rozkładu jazdy. Zdaniem organu nadzoru, taka regulacja wykracza poza delegację określoną w art. 15 ust. 2 ustawy – czyli dotyczącą warunków i zasad korzystania z przystanków. Co więcej, obowiązek zgłaszania właściwemu organizatorowi zmian dotyczących rozkładu jazdy spoczywa na przewoźniku na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy Prawo przewozowe. Zgodnie z tym przepisem *Przewoźnik wykonujący regularne przewozy osób w transporcie drogowym jest obowiązany zgłaszać na piśmie właściwemu organizatorowi zmiany dotyczące rozkładu jazdy, nie później niż w terminie 30 dni przed dniem aktualizacji rozkładów jazdy w określonych terminach*. W związku z powyższym, ponowna regulacja tej materii w uchwale stanowi niedopuszczalną modyfikację normy znajdującej się w akcie prawnym wyższego rzędu. Modyfikowanie regulacji ustawowych (a nawet ich powtarzanie i uzupełnienie) przez przepisy uchwały jest wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji i powtarzania w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecnictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacja przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02, wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 1966/09).

Ponadto w § 4 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada Miejska określiła, w jakich przypadkach właściciel może odmówić zgody na udostępnienie przystanków. Zgodnie z tym przepisem *Właściciel może odmówić zgody na udostępnienie przystanków jeżeli wydanie zgody ograniczy przepustowość przystanków bądź uniemożliwi lub w znaczny sposób utrudni korzystanie z przystanków innym przewoźnikom*. W ocenie organu nadzoru regulacja ta również nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej zawartej w przepisie art. 15 ust. 2 ustawy. Nie może jej bowiem uznać ani za warunek ani za zasadę korzystania z przystanku komunikacyjnego. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 lutego 2023 r. sygn. akt. III SA/GI 711/22 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 (wyrok WSA w Rzeszowie z 05.01.2016 r. II SA/Rz 1434/15, dostępne na CBOSA). Tak wyznaczone granice powodują, że w ramach danego upoważnienia ustawowego nie można jako warunku i zasady potraktować regulacji wprowadzonej w § 4 Załącznika Nr 1 do uchwały. Zastrzeżenie poczynione w § 4 załącznika Nr 1 do uchwały 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.

Reasumując, stwierdzić należy, że wyżej wskazane regulacje Załącznika nr 1 do uchwały podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XX/163/2026 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 19 marca 2026 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Koniecpol oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz