



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia poniedziałek, 29 grudnia 2025 r.

Poz. 5259

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.228.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 22 grudnia 2025 r.

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1684), stwierdzam nieważność załącznika Nr 2 do uchwały Nr XIV/170/2025 Rady Powiatu w Olsztynie z dnia 21 listopada 2025 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie powiatu olsztyńskiego, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Olsztyński oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków w części dotyczącej pkt 3, pkt 9, 10, 12-15.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Powiatu w Olsztynie, działając na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2025 r., poz. 285 ze zm.) oraz art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1684) określiła przystanki komunikacyjne, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Olsztyński, udostępnione operatorom i przewoźnikom wykonującym regularne przewozy osób w publicznym transporcie zbiorowym, zgodnie z wykazem stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały oraz określiła warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych przez operatorów i przewoźników wykonujących przewozy osób w publicznym transporcie zbiorowym, zgodnie z wykazem stanowiącym załącznik nr 2 do uchwały.

Ww. uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 listopada 2025 r.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała w zakresie wskazanym w sentencji przedmiotowego rozstrzygnięcia nadzorczego, podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

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 organowi stanowiącemu powiatu nie mieści się zatem 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, jak to uczyniła Rada Powiatu w Olsztynie w pkt 3 załącznika nr 2 do uchwały stanowiącej, że „Zgoda, (...), wydawana jest na wniosek operatora lub przewoźnika, składany do zarządcy przystanków wraz z dokumentami określającymi: a) schemat połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną, b) wykaz przystanków, zgodnie z załącznikiem nr 1 do uchwały, na których operator lub przewoźnik planuje wykonywać przewozy.”

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. 22 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1490 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 powiatu jakichkolwiek postanowień w tym zakresie, powtarzających, a zwłaszcza modyfikujących regulacje ustawowe, jest niedopuszczalne.

Zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 1 i 2 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, a także schemat połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami.

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 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1251 ze zm.). Adresatem 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) powiatu.

W związku z tym, nie jest uzasadnione umieszczanie w uchwale dotyczącej warunków i zasad korzystania z przystanków regulacji, które nie dotyczą faktycznego korzystania z przystanku.

Co więcej, uchwała rady powiatu, stanowiąca akt prawa miejscowego, nie może także regulować kwestii, które uregulowane zostały w aktach prawnych wyższego rzędu, ani zagadnień, które winny znaleźć się w umowie zawieranej w sprawie wykonywania transportu zbiorowego lub ustalanych w ramach uzgodnień warunków przewozu - na podstawie art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. Przepisy takie, ustanawiane przez radę powiatu, podejmowane są bez podstawy prawnej, z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

W pkt 9 i 12 załącznika Nr 2 – Warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych dla operatorów i przewoźników wykonujących regularne przewozy osób w publicznym transporcie zbiorowym, Rada Powiatu w Olsztynie postanowiła, że przewoźnicy zobowiązani są do umieszczania na przystankach komunikacyjnych czytelnego rozkładu jazdy, którego wielkość i forma nie mogą odbiegać od stosowanych przez innych przewoźników. Rozkłady jazdy powinny być utrzymywane w należytym stanie technicznym i estetycznym. Logo przewoźnika może być umieszczone wyłącznie na rozkładzie jazdy oraz, że przewoźnicy są zobowiązani do niezwłocznego usuwania własnych, nieaktualnych rozkładów jazdy oraz wszelkich innych materiałów informacyjnych po wygaśnięciu potwierdzenia zgłoszenia przewozu lub po zaprzestaniu działalności przewozowej.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że 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 wydany 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).

Zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia, przewoźnik wykonujący regularny przewóz osób podaje rozkład jazdy do publicznej wiadomości, w szczególności poprzez 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. Zgodnie natomiast z § 11 ust. 3 pkt 2 lit. b) tego rozporządzenia, w transporcie drogowym podawanie rozkładu jazdy do publicznej wiadomości polegające na przekazaniu 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.

Przywołane przepisy jasno stanowią, że ustawodawca obowiązkiem ogłaszania rozkładów jazdy na przystankach i dworcach obarczył ich właścicieli i zarządców, a nie jak to uczyniła Rada Powiatu w Olsztynie w badanej uchwale - przewoźnika.

Rozporządzenie w § 3 ust. 1 w sposób wyczerpujący reguluje również kwestię tego, co ma zawierać rozkład jazdy, dlatego też jako istotnie naruszający obowiązujące przepisy należy uznać zapis nakazujący, że każdy rozkład jazdy ma zawierać logo przewoźnika. Wskazać również należy, że ustalenie treści rozkładu jazdy nie mieści się w dyspozycji art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. Ponadto wskazanie do kogo będzie należało utrzymanie w należytych stanie technicznym i estetycznym rozkładów jazdy winno znaleźć się w stosownej umowie, a nie w treści przedmiotowej uchwały.

Dodatkowo należy zauważyć, że problematyka aktualizacji rozkładów jazdy, o której mowa w pkt 12 załącznika nr 2 do uchwały została szczegółowo uregulowana w § 14 ww. rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r.

Nie mieści się w zakresie kompetencji przyznanej przez ustawodawcę w art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym regulacja pkt 10 załącznika nr 2 do uchwały, w której Rada Powiatu w Olsztynie postanowiła, że przewoźnicy ponoszą odpowiedzialność za szkody wyrządzone w infrastrukturze przystankowej w związku z korzystaniem z przystanków, w tym za zniszczenia wiat, słupków przystankowych, tablic informacyjnych lub nawierzchni. Powyższe zagadnienia dotyczące odpowiedzialności za szkody w infrastrukturze przystankowej zostały już uregulowane w art. 124 ustawy - Kodeks wykroczeń oraz art. 288 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383). Należy podkreślić, że postanowienia zawarte w akcie prawa miejscowego nie mogą zatem zastrzegać o stosowaniu ustaw oraz rozporządzeń wykonawczych, wobec których są hierarchicznie niższe. Tego typu zastrzeżenia dopuszczalne są jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. Powyższe stanowisko potwierdził WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 12 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 447/15. Dodatkowo należy mieć, również na względzie zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że podjęta przez organ stanowiący uchwała musi pozostawać w zgodzie z obowiązującymi w tej materii przepisami prawa, a w szczególności opierać się na stosownym upoważnieniu ustawowym do podjęcia takiego rodzaju uchwały.

Zgodnie z pkt 14 i 15 załącznika Nr 2 do uchwały w przypadkach koniecznych, wynikających z czasowego zamknięcia drogi, remontu, przebudowy lub zmiany organizacji ruchu, korzystanie z przystanków komunikacyjnych może zostać czasowe ograniczone. likwidacji lub czasowego zawieszenia funkcjonowania przystanku komunikacyjnego, przewoźnik lub operator ma prawo do korzystania z przystanków zamiennych. Ograniczenie to może polegać na wyłączeniu przystanku z użytkowania lub zmianie jego lokalizacji. Zarządca przystanków zobowiązany jest do poinformowania operatorów i przewoźników o ograniczeniach, o których mowa w ust. 14, w terminie 7 dni roboczych od dnia ich wystąpienia

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 ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1539 ze zm.).

Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 lit e) ww. ustawy, wykonywanie przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych wymaga zezwolenia w krajowym transporcie drogowym - wydanego, w zależności od zasięgu tych przewozów odpowiednio przez starostę (...) - na wykonywanie przewozów na liniach komunikacyjnych na obszarze powiatu (...).

Natomiast zgodnie z art. 20a ust. 1 i 2 tejże ustawy, warunków określonych w zezwoleniu, o którym mowa w art. 18, nie stosuje się w przypadku wystąpienia niezależnych od przedsiębiorcy okoliczności uniemożliwiających wykonywanie przewozów zgodnie z określonym w zezwoleniu przebiegiem trasy przewozów, w szczególności awarii sieci, robót drogowych, lub blokad drogowych (ust. 1). W przypadku gdy okoliczności uniemożliwiające wykonywanie przewozów, o których mowa w ust. 1, trwają dłużej niż 14 dni, organ właściwy w sprawach zezwoleń, na wniosek przedsiębiorcy, wydaje decyzję w sprawie odstąpienia od warunków określonych w zezwoleniu (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja została przyjęta z przekroczeniem upoważnienia ustawowego z art. 15 ust. 2 ustawy, albowiem reguluje materię, która należy do sfery wykonawczej i nie mieści się w zakresie pojęcia "zasad i warunków korzystania z przystanków". Jak wyżej wskazano, ustawodawca, kształtując upoważnienie rady do podjęcia przedmiotowej uchwały wskazał, które kwestie pozostawił do uregulowania organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym, nie jest uzasadnione umieszczanie w uchwale dotyczącej warunków i zasad korzystania z przystanków postanowień, które nie dotyczą faktycznego korzystania z przystanków, takich jak materia uregulowana w kwestionowanym punkcie 14 i 15 załącznika nr 2 do uchwały. Wobec powyższego należało stwierdzić nieważność ww. regulacji załącznika nr 2 do uchwały.

W pkt 13 załącznika nr 2 do uchwały, Rada Powiatu w Olsztynie postanowiła, że zarządca przystanków może odmówić wydania zgody na korzystanie z przystanku w przypadku, gdy: a) udostępnienie przystanku ograniczyłoby w sposób istotny jego przepustowość, b) korzystanie z przystanku mogłoby spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego lub kolizję z istniejącą organizacją ruchu.

W ocenie organu nadzoru przytoczone regulacje 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 2023 r., sygn. akt III SA/Gl 711/22 i powołane tam orzecznictwo).

Tym samym w zakresie kompetencji Rady Powiatu nie mieści się określenie warunków w których można odmówić wydania tej zgody lub ją cofnąć (zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 5 stycznia 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1434/15).

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

Mateusz Szauer

I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski