



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.190.2026

Katowice, dnia 13 marca 2026 r.

### Rada Gminy Ujszoły

#### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 XVIII/145/2026 Rady Gminy Ujszoły z dnia 12 lutego 2026 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych oraz warunków korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Ujszoły, w części określonej w

- 1) § 1 ust. 6 załącznika nr 2 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, z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*,
- 2) § 2 ust. 2 załącznika nr 2 do uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 2 ustawy w związku z § 11 ust. 1 pkt 3, § 11 ust. 3 pkt 2 lit. b i § 17 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) i w związku z art. 7 Konstytucji RP.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 12 lutego 2026 r. Rada Gminy Ujszoły przyjęła uchwałę Nr XVIII/145/2026 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych oraz warunków korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Ujszoły, dalej jako: *uchwała*.

Załącznik nr 1 do uchwały stanowi: *Wykaz przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Ujszoły*.

Załącznik nr 2 do uchwały stanowi: *Regulamin korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Ujszoły*., dalej również jako: *Regulamin*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepis art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, dalej jako: *ustawa*.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 12 lutego 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 tym miejscu należy wskazać, że w opinii organu nadzoru Rada Gminy Ujsoły przekroczyła granice delegacji ustawowej zawartej w art. 15 ust. 2 ustawy postanawiając w § 2 ust. 2 Regulaminu, że: *Wykonanie, umieszczanie oraz utrzymywanie tabliczek rozkładu jazdy należy do przewoźnika.*

Należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru powyższy przepis Regulaminu wykracza poza upoważnienie ustawowe, nie dotyczy bowiem warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, lecz wykonania i umieszczania tablic z rozkładem jazdy na przystankach komunikacyjnych oraz obowiązku w zakresie utrzymania tablicy z rozkładem jazdy.

Tymczasem, organ stanowiący gminy nie może zobowiązać do działań związanych z udostępnianiem pasażerom rozkładów jazdy na przystankach autobusowych, a ustanowienie takiej regulacji istotnie narusza przepisy § 11 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 lit. b 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*.

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. Ponadto § 11 ust. 3 pkt 2 lit. b rozporządzenia stanowi, że: 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.*

Zatem, rozporządzenie określa, że to właściciel albo zarządzający przystankiem komunikacyjnym zamieszcza informację dotyczącą 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.

Brak jest zatem podstaw prawnych do regulacji obowiązków przewoźnika odnośnie do zasad umieszczania rozkładów jazdy na przystankach komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Ujsoły, co znajduje potwierdzenie również w wyroku z dnia 31 sierpnia 2022 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu (sygn. akt III SA/Po 1729/21).

Z kolei w zakresie wykonania i utrzymywania tablic z rozkładem jazdy, w ocenie organu nadzoru, Rada również wykroczyła poza upoważnienie ustawowe, gdyż regulacja ta nie dotyczy warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, lecz obowiązku w zakresie wykonania i utrzymania tablicy z rozkładem jazdy.

Wskazać należy, że zgodnie z § 17 ust. 1 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 również wskazać na art. 353<sup>1</sup> 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. W tym świetle niedopuszczalnym jest, aby strona przyszłej umowy (w tym przypadku przewoźnik) nie miała wpływu na jej treść, z uwagi na to, że jej postanowienia reguluje podjęta uchwała rady gminy jednostronnie narzucająca postanowienia umowy. Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego, który podejmowany jest w oparciu o normę ustawową.

W odniesieniu do powyższego należy wskazać, że podobna regulacja uchwały została uznana w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 lutego 2023 r., sygn. akt III SA/Gl 711/22, jako istotnie naruszająca prawo. Sąd orzekł, że: *jak stanowi § 17 ust. 1 ww. rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej 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. Zatem to przy zawieraniu umowy strony tej umowy kształtują postanowienia dotyczące ponoszenia kosztów związanych z zamieszczaniem informacji o rozkładach jazdy na przystanku komunikacyjnym. Niezgodnym zatem z prawem jest zapis uchwały, którym Rada Gminy arbitralnie i wprost 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 przepisy zakwestionowanej uchwały.*

Wobec powyższego stwierdzić należy, że § 2 ust. 2 załącznika nr 2 do uchwały podjęty został z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy w związku z § 11 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 lit. b oraz § 17 ust. 1 rozporządzenia i w związku z art. 7 Konstytucji RP.

W wyniku przeprowadzonej analizy legalności uchwały organ nadzoru uznał, że również § 1 ust. 6 załącznika nr 2 do uchwały narusza prawo w sposób istotny.

W ww. § 1 ust. 6 Regulaminu Rada wskazała:

*Gmina Ujsoły może odmówić zgody na udostępnienie przystanków komunikacyjnych jeżeli:*

- 1) Wydanie zgody ograniczy przepustowość przystanków komunikacyjnych (uniemożliwi lub w znaczny sposób utrudni korzystanie z przystanków przez uprawionych przedsiębiorców).*
- 2) Wydanie zgody spowoduje zagrożenia dla organizacji lub bezpieczeństwa ruchu drogowego.*
- 3) Przewoźnik ma zamiar świadczyć usługi przewozowe na tej samej trasie i w tym samym czasie, co inni przewoźnicy.*

W powyższej regulacji Rada określiła, w jakich przypadkach Gmina Ujsoły może odmówić zgody na udostępnienie przystanków komunikacyjnych. Przepis ten należy w ocenie organu nadzoru uznać za podjęty z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Z art. 25 ust. 3 pkt 16 ustawy wynika, że w umowie o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego zawartej przez organizatora publicznego transportu zbiorowego z

przedsiębiorcą określa się m.in. stroną umowy, która obowiązana jest uzgodnić zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców z ich właścicielami lub zarządzającymi. Z powyższego przepisu wynika zatem, że konieczne jest dokonanie uzgodnienia zasad korzystania z przystanków z właścicielami lub zarządzającymi przystankami. W ramach tego uzgodnienia, właściciel lub zarządzający przystankami może wskazać przesłanki (warunki) takiego uzgodnienia - w tym nie zgodzić na udostępnienie przystanków (dwoorców), jeśli przesłanki te nie zostaną spełnione.

Nadto, w art. 25 ust. 5 ustawy wskazane zostały ustawowe warunki (przesłanki) uzgodnienia zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych z właścicielem przystanku komunikacyjnego położonego w granicach administracyjnych miasta lub dworca albo zarządzającym tymi obiektami. Art. 25 ust. 5 ustawy stanowi: *Przy uzgadnianiu zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców, o którym mowa w ust. 3 pkt 16, właściciel przystanku komunikacyjnego położonego w granicach administracyjnych miasta lub dworca albo zarządzający tymi obiektami uzgadnia zasady korzystania z tych obiektów, w przypadku gdy proponowany rozkład jazdy:*

*1) określa przystanki komunikacyjne lub dworce:*

*a) o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 7,*

*b) wskazane w uchwale, o której mowa w art. 15 ust. 2;*

*2) nie ograniczy przepustowości przystanków komunikacyjnych lub dworców;*

*3) nie spowoduje zagrożenia dla organizacji lub bezpieczeństwa ruchu.*

W powyższym przepisie określono zatem kiedy należy uzgodnić zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych położonych w granicach administracyjnych miast lub dworca; co należy rozumieć tak, że niewypełnienie przesłanek ustawowych skutkuje brakiem takiego uzgodnienia.

Kolejno, należy ponownie wskazać, że na mocy art. 15 ust. 2 ustawy rada gminy została upoważniona do określenia warunków i zasad korzystania z przystanków, których gmina jest właścicielem lub zarządzającym, czyli wskazania czynników, od których uzależnione jest korzystanie z przystanków (np. wymóg posiadania stosownej umowy) - wśród czynników tych nie mieści się ustanawianie przesłanek, na mocy których gmina może odmówić zgody na udostępnienie przystanku - czyli *de facto* odmówić uzgodnienia zasad korzystania z przystanku konkretnemu przewoźnikowi.

Z kolei określenie zasad, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy, 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 - wśród nich również nie mieści się ustanawianie przesłanek, na mocy których gmina może odmówić zgody na udostępnienie przystanku.

Mając na względzie powyższe, § 1 ust. 6 załącznika nr 2 do uchwały należy ocenić jako wykraczający poza upoważnienie z art. 15 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18).

Wszystkie przywołane powyżej orzeczenia sądów są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości

lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XVIII/145/2026 Rady Gminy Ujszoły z dnia 12 lutego 2026 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych oraz warunków korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Ujszoły.

**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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz  
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora  
Wydziału Nadzoru Prawnego