



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, dnia 3 lutego 2026 r.

PNIK-I.4131.10.2026

Rada Gminy Sokolniki

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 i 1436)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX/106/25 Rady Gminy Sokolniki z dnia 30 grudnia 2025 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Sokolniki udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów, w części dotyczącej:

- § 3 pkt 2 w zakresie wyrazu „umieszczania” oraz wyrazów „plakatów, ogłoszeń oraz” załącznika nr 2 do uchwały ,
- § 4 pkt 2 załącznika nr 2 do uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 grudnia 2025 r. Rada Gminy Sokolniki podjęła uchwałę Nr XIX/106/25 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Sokolniki udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 stycznia 2026 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Sokolniki zawiadomienia z dnia 13 stycznia 2026 r. znak: PNIK-I.4131.10.2026, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 15 stycznia 2026 r. znak: RO.0711.1.2026 Przewodniczący Rady Gminy Sokolniki złożył stosowne wyjaśnienia, które jednakże nie zostały uznane przez organ nadzoru za wystarczające.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Uchwała Nr XIX/106/25 Rady Gminy Sokolniki z dnia 30 grudnia 2025 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Sokolniki udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów, podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, a także na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 285 z późn. zm.), zwanej dalej u.p.t.z.

Zgodnie z treścią art. 15 ust. 1 pkt 6 u.p.t.z. 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. Stosownie natomiast do art. 15 ust. 2 u.p.t.z. 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. Podjęta na powyższej podstawie prawnej uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Charakter normatywny takiej uchwały przesądza o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, co oznacza, że wszystkie unormowania uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic. Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem 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 zupełnej dowolności, rada ma bowiem obowiązek ściśle trzymać się ram wyznaczonych zarówno przez ustawę, jak i naturę materii, którą w ramach danego upoważnienia ustawowego reguluje.

Tymczasem w § 3 pkt 2 załącznika nr 2 do uchwały Nr XIX/106/25 Rady Gminy Sokolniki z dnia 30 grudnia 2025 r., zwanego dalej załącznikiem, rada postanowiła, że na przystankach zabrania się umieszczania bez zgody właściciela lub zarządzającego plakatów, ogłoszeń oraz prowadzenia innej działalności niż przewóz osób. W ocenie organu nadzoru regulacja ta w zakresie wyrazu „umieszczania” i wyrazów „plakatów, ogłoszeń oraz” przekracza delegację ustawową określoną w treści art. 15 ust. 1 pkt 6 oraz ust. 2 u.p.t.z., wkraczając równocześnie w materię, która uregulowana została przez ustawodawcę w art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2025 r. poz. 734 z późn. zm.). Wskazany przepis kodeksu stanowi, że 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. Podkreślić trzeba, że powtarzanie i modyfikowanie w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych należy uznać za niedopuszczalne i naruszające prawo w sposób istotny. Ustalenie zatem przez radę w § 3 pkt 2 załącznika zakazu umieszczania plakatów i ogłoszeń na przystankach komunikacyjnych bez stosownej zgody, w sytuacji, gdy brak jest podstaw prawnych do jego wprowadzenia, a sprawy te zostały już uregulowane przez prawodawcę – stanowi istotne naruszenie prawa. Stanowisko takie potwierdza np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 19 września 2023 r., sygn. akt III SA/Po 417/23, w którym wskazano, że z treści art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. W dalszych rozważaniach Sąd orzekł, że na gruncie ww. przepisów przyjmuje się, iż pojęcie "sprzeczności z prawem" obejmuje sprzeczność postanowień aktu prawa miejscowego z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem, co w rezultacie oznacza – również z Zasadami techniki prawodawczej, stanowiącymi załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283, w skrócie ZTP). Sąd podkreślił, że choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w ZTP będzie miała charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyło reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego mianem "rudymentalnych kanonów techniki prawodawczej" (zob. wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji. Jednym z tych "rudymentalnych kanonów" tworzenia prawa jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 118 (analogicznie: § 137) w związku z § 143 ZTP, w świetle której w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Powtórzenie takie jest zasadniczo zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa sądów administracyjnych jako rażące naruszenie prawa (zob. wyrok NSA z dnia 11 października 2016 r.,

sygn. akt II OSK 3298/14). Co do zasady, podkreślił Sąd, unormowania aktu prawa miejscowego zawierające powtórzenie regulacji ustawowych naruszają nie tylko przepis § 118 w związku z § 143 ZTP, ale także art. 7 oraz art. 94 Konstytucji RP, stanowiąc w istocie uregulowanie danej materii bez wymaganego upoważnienia bądź też z przekroczeniem jego granic. Jedynie w drodze wyjątku, uzasadnionego zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, za dopuszczalne uznaje się niekiedy powtarzanie w aktach prawa miejscowego (takich zwłaszcza, jak statuty czy regulaminy) innych regulacji normatywnych. W każdym jednak przypadku tego rodzaju powtórzenia powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego (rozporządzenia, ustawy upoważniającej czy innego aktu normatywnego) ma być podstawą odtworzenia normy postępowania. W wyroku tym Sąd podkreślił, że należy się jednak wystrzegać dokonywania nawet takich dosłownych powtórzeń – zastępując je, w miarę potrzeby, odesłaniami do odnośnych regulacji normatywnych – gdyż nawet dosłowne przytoczenie aktualnego brzmienia danej regulacji normatywnej, w przypadku jej późniejszej zmiany może stać się źródłem istotnych wątpliwości interpretacyjnych co do tego, w jakim brzmieniu (przytoczonym czy następnie zmienionym) obowiązuje ona na gruncie danego aktu prawa miejscowego. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że rada zapisem § 3 pkt 2 załącznika w zakresie wyrazu „umieszczania” i wyrazów „plakatów, ogłoszeń oraz” wykroczyła poza delegację ustawową określoną w art. 15 ust. 1 pkt 6 oraz ust. 2 u.p.t.z., co uzasadnia stwierdzenie nieważności tego postanowienia we wskazanej części.

Rada Gminy Sokolniki w § 4 pkt 2 załącznika postanowiła, że operatorzy i przewoźnicy korzystający z przystanków zobowiązani są do zamieszczania rozkładu jazdy na przystankach we własnym zakresie, w sposób nieograniczający widoczności rozkładów innych przewoźników oraz utrzymanie go w należyтым stanie estetycznym i technicznym. Regulacja ta nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 u.p.t.z. Jednocześnie pierwsza część tego postanowienia, dotycząca zamieszczania rozkładu jazdy, stanowi powtórzenie i nieuprawnioną modyfikację materii uregulowanej w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 1262). Stosownie do treści art. 2 ust. 2 ustawy Prawo przewozowe – 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. Zauważyć trzeba, że sposób realizacji ww. obowiązku, a więc problematyka sposobu i terminów ogłaszania oraz aktualizacji rozkładów jazdy uregulowana została 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). Przepis § 11 ust. 1 pkt 3 tego rozporządzenia stanowi, że 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 ww. 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. Jak to zostało wyżej opisane, uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w przepisach powszechnie obowiązujących (zob. ww. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2023 r., sygn. akt III SA/Po 417/23 oraz wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 listopada 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 798/21).

Bez związku z delegacją ustawową określoną w art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 u.p.t.z. pozostaje również dalsza treść § 4 pkt 2 załącznika, dotycząca nałożenia na operatorów i przewoźników obowiązku utrzymywania rozkładów jazdy w należyтым stanie estetycznym i technicznym. Zdaniem organu nadzoru nałożenie, aktem prawa miejscowego, na przewoźnika lub operatora, obowiązku utrzymywania w należyтым stanie tablicy z rozkładem jazdy, w swojej istocie rozstrzyga o podmiocie zobowiązanym do ponoszenia kosztów w tym zakresie. Tymczasem, organem właściwym do wydania aktu normatywnego w zakresie, w jakim Rada Gminy Sokolniki uregulowała kwestię utrzymania tablicy z rozkładem jazdy, jest minister do spraw transportu. Na podstawie art. 34 ust. 2 pkt 4 ustawy Prawo przewozowe minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw żeglugi śródlądowej został upoważniony do określenia, w drodze rozporządzenia, m.in. warunków ponoszenia kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy oraz podawaniem rozkładów jazdy do publicznej wiadomości, mając na uwadze zróżnicowanie wysokości kosztów przewoźników w zależności od ich udziału w przewozach, a także zróżnicowanie rodzajów środków transportowych wykorzystywanych w publicznym transporcie zbiorowym. W myśl § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie rozkładów jazdy, 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. O tym, do którego podmiotu stosunku cywilnoprawnego należeć będzie umieszczanie i utrzymywanie w należyтым stanie technicznym, czy estetycznym informacji z rozkładem jazdy oraz ponoszenie w tym zakresie odpowiednich kosztów ustalić należy zatem w stosownej umowie, nie zaś w przepisach uchwały. Niedopuszczalnym jest bowiem, by strona przyszłej umowy (przewoźnik lub operator) nie miał wpływu na treść takiej umowy, z uwagi na to, że jej postanowienia reguluje podjęta przez radę gminy uchwała, narzucająca jednostronne rozwiązania dla strony umowy. Kształtowanie postanowień umowy winno mieć miejsce przy jej zawieraniu – nie zaś w uchwale, będącej aktem prawa miejscowego, podjętej w oparciu o normę ustawową. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 14 lutego 2023 r., sygn. akt III SA/Gl 711/22 postanowił: „Niezgodnym zatem z prawem jest zapis uchwały, którym Rada

Gminy arbitralnie i wprost nakłada na przewoźnika obowiązek utrzymania rozkładu jazdy w należytym stanie technicznym. O tym na kim będzie ciążył obowiązek utrzymania w należytym stanie technicznym tabliczek rozkładu jazdy decyduje umowa cywilnoprawna, a nie przepisy zakwestionowanej uchwały”. Treść § 4 pkt 2 załącznika nie znajduje zatem oparcia w normie kompetencyjnej zawartej w art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 u.p.t.z., co uzasadnia stwierdzenie nieważności ww. przepisu załącznika.

Zgodnie z zasadą praworządności organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie obowiązującego prawa. Zasadę tę wyraża art. 7 Konstytucji RP. Przepis ten zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Za niedopuszczalne uznać należy zarówno pomijanie przez radę gminy materii przekazanej temu organowi do uregulowania na mocy delegacji ustawowej, jak również regulowanie raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego, bądź modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie ustawowe należy uznać za naruszenie normy upoważniającej i zarazem naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Tego rodzaju wykroczenie przez organ uchwałodawczy poza granice upoważnienia ustawowego do wydawania aktu prawa miejscowego należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością wadliwego przepisu prawa miejscowego.

Reasumując, uchwała Nr XIX/106/25 Rady Gminy Sokolniki z dnia 30 grudnia 2025 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Sokolniki udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów, zawiera postanowienia, które w istotny sposób naruszają prawo tj.: art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały we wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia części.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Wójt Gminy Sokolniki