Elektronicznie podpisany przez:
Dorota Helena Ryl
dnia 26 października 2026 r.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, dnia 26 października 2026 r.

PNIK-I.4131.860.2026

Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662, 912 i 1273)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVIII/416/26 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 23 września 2026 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia przepisów porządkowych dla pasażerów korzystających z publicznego transportu zbiorowego organizowanego przez Miasto Piotrków Trybunalski, w części dotyczącej:

- Rozdziału I. ust. 6 załącznika do uchwały;
- Rozdziału II. ust. 2 załącznika do uchwały,
- Rozdziału II. ust. 3 lit a w zakresie wyrazów „materiałów łatwopalnych, wybuchowych lub" załącznika do uchwały,
- Rozdział II ust. 3 lit. c załącznika do uchwały,
- Rozdział IV ust. 4 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego na sesji w dniu 23 września 2026 r. podjęła uchwałę Nr XXXVIII/416/26 zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia przepisów porządkowych dla pasażerów korzystających z publicznego transportu zbiorowego organizowanego przez Miasto Piotrków Trybunalski.

W toku kontroli legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że może naruszać ona obowiązujące przepisy prawa i przedstawił swoje zastrzeżenia w uzasadnieniu do zawiadomienia z 14 października 2026 r. znak: PNIK-I.4131.860.2026.

Pismem z dnia 21 października 2026 r., znak: DRM.0711.37.2026 Przewodniczący Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego poinformował, że zgadza się „z zastrzeżeniami organu nadzoru dotyczącymi zakwestionowanych zapisów uchwały.".

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI
90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
https://www.gov.pl/web/uw-lodzki

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie https://www.gov.pl/web/uw-lodzki w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: 32EDA843-CA14-406C-8966-751180A51920

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go termin trzydziestodniowy do wydania stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowania z obrotu prawnego niezgodnych z prawem postanowień uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Uchwała Nr XXXVIII/416/26 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 23 września 2026 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia przepisów porządkowych dla pasażerów korzystających z publicznego transportu zbiorowego organizowanego przez Miasto Piotrków Trybunalski podjęta została na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym dalej jako u.s.g. oraz art. 15 ust. 5 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2024 r. , poz. 1262 z późn. zm.) dalej jako ustawa lub Prawo przewozowe oraz art. 7 ust. 1 pkt 1 lit a i b, art. 47 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2026 r. poz. 1231).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 września 2026 r.

Zgodnie z treścią art. 15 ust. 5 ustawy Prawo przewozowe, w odniesieniu do gminnego regularnego przewozu osób oraz przewozów osób i bagażu taksówkami przepisy porządkowe określa rada gminy, a na terenie miasta stołecznego Warszawy - Rada miasta stołecznego Warszawy.

Podjęta na ww. 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.

W Rozdziale I. w ust. 6 załącznika do uchwały rada postanowiła, że „Pasażer ponosi odpowiedzialność za wszelkie szkody i zanieczyszczenia pojazdu powstałe z jego winy, w tym powstałe w związku z przewozem zwierząt lub bagażu.". Podobną regulację rada umieściła w ust. 4 w Rozdziale IV. załącznika do przedmiotowej uchwały, zgodnie z którą „Pasażer ponosi pełną odpowiedzialność cywilną za zanieczyszczenia wnętrza pojazdu, uszkodzenia autobusu oraz wszelkie szkody wyrządzone współpasażerom, wynikające z przewozu sprzętu.". Postanowienia te stanowią przekroczenie delegacji ustawowej z art. 15 ust. 5 ustawy - Prawo przewozowe, bowiem odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez pasażera mają charakter cywilnoprawny i podlegają regulacjom prawa cywilnego (art. 415 k.c. i nast.). W ocenie organu nadzoru, określona przez ustawodawcę, w powołanym przepisie art. 15 ust. 5 ustawy delegacja do wydawania przepisów porządkowych w zakresie przewozu osób, nie obejmuje zasad dotyczących ewentualnej odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe ze strony przewoźnika lub pasażera publicznego transportu zbiorowego. Rada gminy nie jest zatem uprawniona do wprowadzenia w treści przedmiotowej uchwały jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilna osób korzystających z usług publicznego transportu zbiorowego. Celem bowiem uchwały podjętej na podstawie art. 15 ust. 5 ustawy jest określenie przepisów koniecznych, niezbędnych, potrzebnych dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego,

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

https://www.gov.pl/web/uw-lodzki

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie https://www.gov.pl/web/uw-lodzki w zakładce ochrona danych osobowych.

dotyczących przewozu. Przysługujące radzie gminy kompetencje w powyższym zakresie do stanowienia przepisów porządkowych nie mogą być wykorzystywane zaś do dochodzenia odpowiedzialności cywilnej pomiędzy stronami stosunku prawnego. Nie budzi wątpliwości, że odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez pasażera mają charakter cywilnoprawny i podlegają regulacjom prawa cywilnego. Tym samym brak jest podstaw prawnych do ponownego regulowania tych kwestii w uchwale rady. Jak przyjmuje się w judykaturze, uregulowanie w uchwale rady tego co zostało już uregulowane w akcie normatywnym wyższego rzędu, czy tym bardziej ich modyfikowanie, stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 października 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 421/10; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 672/11; wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 370/07). Organ nadzoru prezentuje również stanowisko, że takie powtórzenie zawsze jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (zob. wyrok NSA z dnia 14 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 862/15).

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje na nieprawidłowość w Rozdziale II. w ust. 2 lit. a, b, c, d i e załącznika do uchwały, w którym rada postanowiła, że „Ze środków publicznego transportu zbiorowego nie mają prawa korzystać: a) osoby nietrzeźwe, b) osoby mogące zanieczyścić ubrania innych pasażerów, c) osoby o widocznych objawach choroby zakaźnej, d) osoby wzbudzające odrazę brudem lub niechlujstwem, e) osoby zagrażające bezpieczeństwu innych pasażerów (na łyżworolkach, wrotkach, łyżwach itp.).". Tymczasem zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 i 3 ustawy: „Osoby zagrażające bezpieczeństwu lub porządkowi w transporcie mogą być niedopuszczone do przewozu lub usunięte ze środka transportowego (ust. 2). Osoby uciążliwe dla podróżnych lub odmawiające zapłacenia należności za przewóz mogą być usunięte ze środka transportowego, chyba że naruszałoby to zasady współżycia społecznego (ust. 3). W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że powtarzanie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnianie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące. Jak to zostało wskazane wcześniej, może prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Podnieść też należy, że niezależnie od tego, czy modyfikacje powyższe mogły w praktyce przyznawania tych świadczeń, wpłynąć w jakikolwiek sposób na treść rozstrzygnięć, istotne znaczenie ma to, że w regulacjach o randze uchwały organu gminy nie mogą zostać zawarte materie ustawowe, a tym bardziej materie ustawowe z jakąkolwiek modyfikacją w stosunku do treści przepisu ustawy. W takiej sytuacji dochodzi bowiem do ponownego „uregulowania" materii ustawowych - i to w akcie prawnym hierarchicznie niższym. Ponadto przyjmując uchwałę, organ jednostki samorządu terytorialnego nie może wykroczyć poza zakres delegacji ustawowej (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 4 listopada 2014 r., sygn. IV SA/Gl 181/14).

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

https://www.gov.pl/web/uw-lodzki

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie https://www.gov.pl/web/uw-lodzki w zakładce ochrona danych osobowych.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że regulacje które wykraczają poza zakres ustawowego umocowania organu gminy, do stanowienia prawa miejscowego, dotyczą także postanowień zamieszczonych w Rozdziale II w ust. 3 lit. a i c załącznika do uchwały. W tym przepisie rada zakazała przewozu środkami publicznego transportu zbiorowego „materiałów łatwopalnych, wybuchowych (...)" (lit. a) oraz nabitej broni (lit. c). Tymczasem z art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy wynika, że z przewozu publicznym środkiem transportu wyłączone są rzeczy, których przewóz jest zabroniony na podstawie odrębnych przepisów oraz rzeczy niebezpieczne lub mogące wyrządzić szkodę osobom lub mieniu. Postanowienia te stanowią nieuprawnione powtórzenie i modyfikacje przepisów ustawowych, które normuje powyższe kwestie (np. art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych). Tym samym brak jest podstaw prawnych do ponownego regulowania tych kwestii w uchwale rady. Jak wskazano już powyżej, w judykaturze przyjmuje się, że uregulowanie w uchwale rady gminy tego co zostało już uregulowane w akcie normatywnym wyższego rzędu oraz ich modyfikowanie, stanowi istotne naruszenie prawa.

Reasumując, Rozdział I. ust. 6, Rozdział II. ust. 2 lit. a, b, c, d, e, Rozdział II ust. 3 lit a w zakresie wyrazów „materiałów łatwopalnych, wybuchowych lub", Rozdział II ust. 3 lit. c, Rozdział IV ust. 4 załącznika do przedmiotowej uchwały, w sposób istotny naruszają prawo tj.: art. 15 ust. 5 ustawy Prawo przewozowe, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały we wskazanej wyżej 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:
Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI
90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
https://www.gov.pl/web/uw-lodzki

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie https://www.gov.pl/web/uw-lodzki w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: 32EDA843-CA14-406C-8966-751180A51920