



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 22 stycznia 2026 r.

Poz. 373

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NK-II.4131.5.2026.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 21 stycznia 2026 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XVII/122/25 Rady Powiatu Siemiatyckiego z dnia 19 grudnia 2025 r. w sprawie organizacji publicznego transportu zbiorowego na terenie Powiatu Siemiatyckiego.

UZASADNIENIE

W dniu 19 grudnia 2025 r. Rada Powiatu Siemiatyckiego podjęła uchwałę nr XVII/122/25, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 23 grudnia 2025 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 16 stycznia 2026 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, uchwała organu powiatu 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 jej doręczenia organowi nadzoru.

W ocenie organu nadzoru uchwała w sposób istotny narusza art. 34a ust. 2 w zw. z art. 34a ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2024 poz. 1262), art. 50a ust. 2 i art. 50b ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 285 z późn. zm.), poprzez nieprawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej, a także art. 8 pkt 2 w związku z art. 7 ust. 4 pkt 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, z uwagi na przekroczenie upoważnienia ustawowego.

Zgodnie z art. 34a ust. 1 ustawy Prawo przewozowe minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw żeglugi śródlądowej określi, w drodze rozporządzenia:

1) sposób ustalania wysokości opłat dodatkowych pobieranych w razie:

- a) braku odpowiedniego dokumentu przewozu,
 - b) braku ważnego dokumentu poświadczającego uprawnienie do bezpłatnego albo ulgowego przejazdu,
 - c) niezapłacenia należności za zabrane ze sobą do środka przewozu rzeczy lub zwierzęta albo naruszenia przepisów o ich przewozie,
 - d) spowodowania, bez uzasadnionej przyczyny, zatrzymania lub zmiany trasy środka transportu
- mając na uwadze zróżnicowanie wysokości opłat dodatkowych w zależności od strat poniesionych przez przewoźnika i powodu nałożenia opłaty dodatkowej;

2) sposób ustalania wysokości przysługującej przewoźnikowi opłaty manipulacyjnej, mając na uwadze ponoszone koszty czynności związanych ze zwrotem lub umorzeniem opłaty dodatkowej.

Jak stanowi art. 34a ust. 2 ustawy Prawo przewozowe w odniesieniu do gminnego, powiatowego i wojewódzkiego regularnego przewozu osób, przepisy, o których mowa w ust. 1, określają odpowiednio rada gminy, rada powiatu albo sejmik województwa, a w mieście stołecznym Warszawie - Rada miasta stołecznego Warszawy.

W załączniku nr 2 do uchwały Rada Powiatu ustaliła wysokość opłat dodatkowych i manipulacyjnych poprzez wskazanie konkretnej kwoty, co stanowi istotne naruszenie ww. przepisów.

Jak wskazał WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 22 czerwca 2022 r. sygn. akt I SA/Bk 144/22 „*słowo ustawodawca wskazał w art. 34a ust. 2 w zw. z art. 34a ust. 1 ustawy - Prawo przewozowe, że upoważnienie to obejmuje wyłącznie wydanie przepisów określających sposób ustalania wysokości opłat dodatkowych i opłat manipulacyjnych, to brak jest podstaw do uznania, iż dopuszczalne było takie konstruowanie przepisów lokalnych, aby określały one nie sposób ustalania wysokości wskazanych wyżej opłat, ale ich wysokość*”.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że Rada nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej określonej w art. 34a ust. 2 ww. ustawy, z uwagi na brak określenia sposobu ustalania wysokości opłat dodatkowych pobieranych w razie niezapłacenia należności za zabrane ze sobą do środka przewozu rzeczy lub zwierzęta albo naruszenia przepisów o ich przewozie (art. 34a ust. 1 pkt 1 lit. c).

Jakkolwiek w § 4 ust. 4 uchwały wskazano, iż *nie pobiera się opłat za przewóz bagażu i zwierząt*, należy zauważyć, że przewóz „rzeczy” nie jest tym samym czym przewóz „bagaży”. Ponadto nawet zwolnienie przez Radę z przewozu rzeczy lub zwierząt nie powoduje, że może ona w uchwale podejmowanej na podstawie art. 34a ust. 2 Prawa przewozowego pominąć sposób ustalania wysokości opłat dodatkowych pobieranych w razie naruszenia przepisów o przewozie rzeczy lub zwierząt (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 września 2022 r. sygn. akt III SA/Łd 438/22).

Ponadto w § 1 pkt 2 załącznika nr 2 do uchwały Rada dokonała modyfikacji przepisu ustawowego podejmując próbę uregulowania opłaty za: „*Przejazd bez ważnego dokumentu poświadczającego uprawnienie do ulgowego przejazdu*”, podczas gdy zgodnie z art. 34a ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy była zobowiązana do uregulowania sposobu ustalania wysokości opłat dodatkowych pobieranych w razie „*braku ważnego dokumentu poświadczającego uprawnienie do bezpłatnego albo ulgowego przejazdu*”.

Jednocześnie należy zauważyć, że ust. 3-5 załącznika nr 2 do uchwały wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 34a ust. 2 w zw. z art. 34a ust. 1 ustawy Prawo przewozowe.

Zgodnie z ust. 4 załącznika do uchwały: *Pobrana należność za przewóz i opłata dodatkowa po uiszczeniu opłaty manipulacyjnej podlegają zwrotowi, a w przypadku wezwania do zapłaty – umorzeniu, w przypadku udokumentowania przez podróżnego, nie później niż w terminie 7 dni od dnia przewozu, uprawnień do bezpłatnego lub ulgowego przejazdu. W ust. 5 wskazano z kolei, że: W razie posiadania przez podróżnego ważnego dokumentu przewozu, którego nie miał podczas przejazdu, pobrana należność za przewóz i opłata dodatkowa po uiszczeniu opłaty manipulacyjnej podlegają zwrotowi, a w przypadku wezwania do zapłaty – umorzeniu, w przypadku udokumentowania przez podróżnego, nie później niż w terminie 7 dni od dnia przewozu.*

Przepisy te wkraczają w materię uregulowaną w art. 33a ust. 4 i 5 ustawy Prawo przewozowe, natomiast ust. 3 załącznika nr 2 do uchwały, zgodnie z którym: *W przypadku uiszczenia opłaty dodatkowej w formie bezgotówkowej decyduje data wystawienia dyspozycji*, wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego.

Przekroczenie norm kompetencyjnych zawartych w ustawie, jak i nieprecyzyjne skonstruowanie (modyfikowanie) przepisu ustawowego powodujące daleko idące problemy z jego wykładnią, stanowią istotne naruszenie prawa, będące podstawą dla stwierdzenia nieważności uchwały. Każdy przepis powinien cechować precyzja i adekwatność wypowiedzi prawodawcy do jego zamiaru. Powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez radę gminy (powiatu) raz jeszcze tego co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego, lecz również modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 września 2022 r. sygn. akt III SA/Łd 438/22).

Tym samym Rada nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji ustawowej z art. 34a ust. 2 w zw. z art. 34a ust. 1 ustawy Prawo przewozowe.

W § 4 ust. 1 uchwały Rada postanowiła: *ustala się ceny za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej w gminnych autobusowych przewozach pasażerskich organizowanych przez Powiat Siemiatycki od dnia 02.01.2026 r. Stosownie do brzmienia § 4 ust. 3 uchwały cennik opłat za przewóz osób określa załącznik nr 1 do uchwały.*

W ocenie organu nadzoru przepisy te zostały podjęte bez podstawy prawnej, brak jest bowiem jakiegokolwiek przepisu upoważniającego organ stanowiący powiatu do ustalenia konkretnych cen za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej.

Ponadto przytoczone przepisy oraz załącznik nr 1 do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 50a ust. 2 i art. 50b ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Zgodnie z art. 50a ust. 2 ww. ustawy rada powiatu może ustalać ceny za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej w powiatowych przewozach pasażerskich. Art. 50b stanowi z kolei, że ceny, o których mowa w art. 50a, mają charakter cen maksymalnych.

Należy przy tym zaznaczyć, że przepisy te nie zostały powołane w podstawie prawnej uchwały, co powoduje, że nie sposób interpretować wskazanych zapisów uchwały dotyczących cen, jako cen maksymalnych.

Reguły kompetencyjne wynikające z przepisu art. 50a ust. 2 ustawy odnoszą się wyłącznie do możliwości ustalania przez organ stanowiący powiatu cen maksymalnych za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym, w zakresie zadań o charakterze użyteczności publicznej w powiatowych przewozach pasażerskich.

Analizując postanowienia zawarte w § 4 ust. 1 i 3 uchwały oraz w załączniku nr 1 do uchwały, stwierdzić należy, iż nie wypełniają one w sposób prawidłowy normy kompetencyjnej wynikającej z treści art. 50a ust. 2 i art. 50b ustawy. Postanowienia załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały nie ograniczają się wyłącznie do wskazania maksymalnego, nieprzekraczalnego poziomu cen, bowiem Rada ustaliła cennik opłat za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w powiatowych przewozach pasażerskich, dla których organizatorem jest Powiat Siemiatycki. W tabeli pierwszej ustalono ceny biletów jednorazowych normalnych i ulgowych. W tabeli drugiej ustalono cennik opłat z tytułu biletów miesięcznych (normalnych i ulgowych). Tym samym w załączniku nr 1 do przedmiotowej uchwały Rada Powiatu ustaliła rodzaje i konkretne ceny biletów za przejazdy.

Jak stanowi art. 15 ust. 1 pkt 10 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na ustalaniu opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 1262), za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Zgodnie natomiast z art. 7 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy organizatorem publicznego transportu zbiorowego, właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów, na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich jest powiat. Na mocy art. 7 ust. 4 pkt 4 ustawy zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego w powiecie wykonuje starosta.

Należy ponadto zauważyć, że uprawnienia do ulgowych przejazdów dla pasażerów, które nie wynikają z przepisów powszechnie obowiązujących, mogą być ustanawiane przez operatora w uzgodnieniu z organizatorem (art. 46 ust. 1 pkt 6 i 11 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym).

Tym samym, zarówno ustalanie opłat za przewóz, o których mowa w przywołanym powyżej art. 15 ust. 1 pkt 10 ustawy, jak i uzgadnianie uprawnień do ulgowych przejazdów w przewozach o charakterze użyteczności publicznej, należy do kompetencji starosty, który wykonuje określone w ustawie zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego.

Biorąc pod uwagę powyższe należy uznać, że postanowienia załącznika nr 1 do uchwały, w których zostały określone ceny biletów ulgowych (jednorazowych i miesięcznych), wykraczają poza kompetencje wynikające z przywołanego w podstawie prawnej przepisu art. 50a ust. 2 ustawy. Co więcej, Rada Powiatu wprowadzając te regulacje do przedmiotowej uchwały, wkroczyła w nienaruszalne, przyznane ustawą, kompetencje starosty.

Organ nadzoru podkreśla, że przepis art. 50a ustawy o publicznym transporcie zbiorowym jest instrumentem regulowania nieprzekraczalnego poziomu cen obowiązujących wszystkie podmioty wykonujące przewozy w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej, natomiast ustalenie konkretnej wysokości cen stanowi przekroczenie delegacji ustawowej.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że w uchwale znalazły się również zapisy podjęte bez upoważnienia ustawowego.

W § 2 ust. 1 uchwały Rada postanowiła: *Określa się Powiatową autobusową linię komunikacyjną, na której planowane jest wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Zgodnie z § 2 ust. 2 uchwały: Wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej odbywać się będzie na linii: Drohiczyn – Wierchuca – Ostrożany – Drohiczyn.*

W ocenie organu nadzoru Rada podjęła przedmiotowe zapisy bez upoważnienia ustawowego. Należy podkreślić, że nie ma przepisu prawa, który zawierałby delegację do określenia przez organ stanowiący powiatu linii komunikacyjnej, na której planowane jest wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej na terenie powiatu. Upoważnienia takiego nie zawierają także przepisy wymienione w podstawie prawnej uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepisy art. 4 ust. 1 pkt 6 i art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 22 ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 402 z późn. zm.) w związku z art. 8 pkt 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Upoważnienia do określenia powiatowej autobusowej linii komunikacyjnej nie zawiera przytoczony w podstawie prawnej uchwały art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych, ani przepis art. 22 ustawy o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, dotyczący uzyskania zgody organu stanowiącego właściwego organizatora na zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Należy ponadto stwierdzić, że przywołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym dotyczy podejmowania uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu i nie stanowi samodzielnej podstawy do podejmowania uchwał bez upoważnienia zawartego w odrębnych ustawach i w granicach tam określonych.

Podstawy prawnej do określenia powiatowej autobusowej linii komunikacyjnej nie sposób również wywieść z art. 8 pkt 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, zgodnie z którym, do zadań organizatora należy organizowanie publicznego transportu zbiorowego. Jak stanowi art. 7 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o publicznym transporcie zbiorowym organizatorem publicznego transportu zbiorowego właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich jest powiat. Z kolei na mocy art. 7 ust. 4 pkt 4 ww. ustawy zadania powiatu jako organizatora publicznego transportu zbiorowego na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich wykonuje starosta.

Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienia prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Są to w głównej mierze uchwały podjęte z naruszeniem: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał; podstawy prawnej podejmowanych uchwał; przepisów prawa ustrojowego; przepisów prawa materialnego (przez ich wadliwą wykładnię); przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. wyroki WSA: w Kielcach z dnia 20 września 2022 r. sygn. akt II SA/Ke 428/22; w Krakowie z dnia 5 lipca 2022 r. sygn. akt III SA/Kr 519/22; w Łodzi z dnia 12 kwietnia 2022 r. sygn. akt III SA/Łd 1083/21; w Rzeszowie z dnia 21 grudnia 2021 r. sygn. akt II SA/Rz 1280/21, a także wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2022 r. sygn. akt III OSK 542/21).

Tym samym § 2 uchwały został podjęty bez podstawy prawnej, a więc z naruszeniem art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jak już bowiem wskazano wyżej, żadne przepisy nie przyznają organowi stanowiącemu powiatu kompetencji do określenia linii komunikacyjnej, na której planowane jest wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej.

Ponadto w § 3 uchwały Rada Powiatu postanowiła: *Wyraża się zgodę na zawarcie przez Powiat Siemiatycki z wybranym operatorem umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w powiatowych przewozach pasażerskich, dla których organizatorem jest Powiat Siemiatycki.*

W ocenie organu nadzoru wyrażenie zgody na zawarcie przez powiat umowy, o której mowa w art. 22 ust. 1 ustawy o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej i podjęcie w tym zakresie uchwały nie konstytuuje przepisów powszechnie obowiązujących na terenie jednostki samorządu terytorialnego.

Tego rodzaju zapisy nie powinny się zatem znaleźć w akcie prawa miejscowego podejmowanym przez organ stanowiący na podstawie przepisów, które zawierają wyraźną delegację do podjęcia tego rodzaju aktu (34a ust. 2 ustawy Prawo przewozowe). Zgoda udzielona przez Radę Powiatu na rzecz organu wykonawczego ma w tym przypadku charakter prawa wewnętrznego - jest aktem kierownictwa wewnętrznego. § 3 uchwały nie zawiera norm generalnych i abstrakcyjnych, stanowi wyłącznie akt indywidualny, skierowany wyłącznie do organu wykonawczego. Nie determinuje w żaden sposób sytuacji administracyjnoprawnej innych podmiotów, w szczególności nie rozstrzyga bezpośrednio o ich prawach i obowiązkach. Brak jest zatem podstaw prawnych do włączania tego rodzaju zapisu do uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego.

W świetle powyższego istnieje konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Z-ca Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli
Bożena Gołębiowska