



**PROKURATURA OKRĘGOWA
w Radomiu**

Radom, dnia 18 sierpnia 2026 roku

3023-4.Pa.15.2026

2026 -08- 20

p. Gmugiel

p. 1832

Det. POI

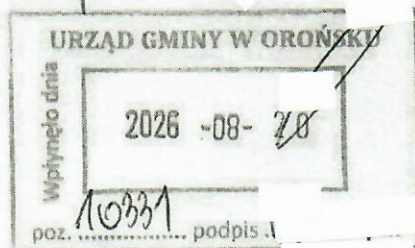
2026 -08- 20
RGP per. 167

Pan Przewodniczący

Rady Gminy w Orońsku

Skarżący: prokurator Prokuratury Okręgowej w
Radomiu ul. Malczewskiego 7, 26-600 Radom

Organ: Rada Gminy w Orońsku,
ul. Szkolna 8, 26-505 Orońsko



W załączeniu uprzejmie przesyłam skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie Wydziału Zamiejscowego w Radomiu na uchwałę Rady Gminy w Orońsku z dnia 28 maja 2013 roku nr XXXIV/197/13 w sprawie ustalenia przystanków komunikacyjnych, udostępnianych dla przewoźników i operatorów, warunków i zasad korzystania oraz stawki opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Orońsko, celem nadania jej dalszego biegu.

PROKURATOR

PROKURATURY OKRĘGOWEJ

Donata Prýgiel

E 18.08.26/24



**PROKURATURA OKRĘGOWA
w Radomiu**

Radom, dnia 18 sierpnia 2026 roku

3023-4.Pa.15.2026

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
VIII Wydział Zamiejscowy w Radomiu
ul. Słowackiego 7
26-600 Radom**

za pośrednictwem

Rady Gminy w Orońsku

ul. Szkolna 8

26-505 Orońsko

Skarżący: prokurator Prokuratury Okręgowej w Radomiu ul. Malczewskiego 7, 26-600 Radom

Organ: Rada Gminy w Orońsku, ul. Szkolna 8, 26-505 Orońsko

SKARGA PROKURATORA

- I. Na podstawie art. 8 § 1, art. 50 § 1, art. 53 § 3 oraz art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2026.143 t.j. z dnia 09.02.2026 ze zm. - zwanej dalej p.p.s.a.), zaskarżam uchwałę Rady Gminy w Orońsku z dnia 28 maja

2013 roku nr XXXIV/197/13 w sprawie ustalenia przystanków komunikacyjnych, udostępnianych dla przewoźników i operatorów, warunków i zasad korzystania oraz stawki opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Orońsko (Dz.U. Woj. Mazowieckiego z 2013 r., poz. 6463) w części, tj. w zakresie § 3 ust. 1, 2, 3;

II. Zaskarżonej uchwale zarzucam, iż została wydana z istotnym naruszeniem prawa, a mianowicie:

-art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w związku z art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. nr 5, poz. 13 z późn. zm.), zwanej dalej u.p.t.z., poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie w § 3 ust. 2 uchwały jednolitej stawki opłaty w wysokości 0,05 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku, bez dokonania uprzedniej analizy wskazującej, że zastosowanie jednej stawki dla wszystkich przewoźników operujących na przystankach, których Gmina Orońsko jest właścicielem lub zarządzającym, będzie uwzględniać niedyskryminujące zasady, o których mowa w w/w przepisie;

III. Na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. wnoszę o stwierdzenie nieważności uchwały w części, tj. w zakresie § 3 ust. 1, 2, 3.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Orońsku w dniu 28 maja 2013 roku podjęła w uchwałę nr XXXIV/197/13 w sprawie ustalenia przystanków komunikacyjnych, udostępnianych dla przewoźników i operatorów, warunków i zasad korzystania oraz stawki opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Orońsko.

Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 10 czerwca 2013 roku (Dz. U. Woj.

Mazowieckiego z 2013r., poz. 6463) i nie była przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego ani orzeczenia Sądu Administracyjnego.

W § 1 uchwały określono przystanki komunikacyjne, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Orońsko, udostępniane operatorom lub przewoźnikom a ich wykaz stanowi załącznik nr 1 do uchwały. Zgodnie z § 2 warunki i zasady korzystania z przystanków szczegółowo określił załącznik nr 2 do uchwały.

W § 3 ust. 1 uchwały wskazano, że korzystanie z przystanków komunikacyjnych przez operatorów i przewoźników jest odpłatne a w ust. 2 § 3 ustalono stawkę opłaty za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku w wysokości 0,05 zł, zaś zgodnie z § 3 ust. 3 zmiana stawki opłaty, o której mowa w ust. 2, następuje w trybie określonym w art. 16 ust. 6 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. W § 4 powierzono wykonanie uchwały Wójtowi Gminy Orońsko, W § 5 wskazano uchwałę, która utraciła moc obowiązującą, zaś zgodnie z § 6 uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

Stosownie do art. 40 ust. 1 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011r., Nr 5, poz. 13 z późn.zm.). Stosownie do tego przepisu, za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców, których właścicielem albo zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, mogą być pobierane opłaty. Stawka opłaty jest ustalana w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad. W myśl art. 16 ust. 5 pkt 1 i 2 tej ustawy, stawka opłaty, o której mowa w ust. 4, nie może być wyższa niż: 0,05 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym; 1 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na dworcu.

Zgodnie z powołanymi przepisami ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, rada gminy może określić opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych lub dworców, których właścicielem albo zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, przez operatorów, przy czym nie może być ona wyższa niż 5 groszy za

jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku i 1 złotych za jedno zatrzymanie środka transportu na dworcu. Co istotne i wynikające z upoważnienia ustawowego, ustalenie opłaty winno nastąpić z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad.

Analiza treści skarżonej uchwały prowadzi do wniosku, iż uchwała ta jest sprzeczna z przepisami ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Pomimo, że u.p.t.z. w art. 16 ust. 4 wymaga zastosowania przy ustalaniu wysokości stawki niedyskryminujących zasad, w przedmiotowej uchwale nie postarano się w żaden sposób uwzględnić odmiennych sytuacji operatorów i różnych przewoźników, co w efekcie doprowadziło do dyskryminacji niektórych z nich. Przyjęte uchwałą rozwiązanie jest całkowicie sprzeczne z założeniami u.p.t.z., co wprost wynika z uzasadnienia jej projektu, gdzie wskazano, że niedyskryminujące zasady odnoszą się w szczególności do takich kwestii jak np. "uwzględnienie wielkości taboru, jakim wykonywany jest przewóz".

Wprawdzie powyższa ustawa nie definiuje pojęcia "niedyskryminujących zasad", jednakże w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 16 grudnia 2010r. (druk sejmowy nr 2916, strona 16) podniesiono: "Stawki opłat powinny być ustalane z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad dla wszystkich operatorów i przewoźników wykonujących publiczny transport zbiorowy na obszarze właściwości organizatora. W szczególności odnosi się to do takich kwestii jak np.:

- jednakowa wysokość stawki opłaty,
- uwzględnianie standardu poszczególnych przystanków komunikacyjnych lub dworców,
- uwzględnianie wielkości taboru, jakim wykonywany jest przewóz.

W sytuacji, gdy przystanki lub dworce są własnością lub w zarządzie jednostki samorządu terytorialnego, za ich korzystanie mogą być pobierane opłaty, których stawka może być ustalona w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego, również z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad, o których mowa powyżej. Jednakże w projektowanym art. 16 ust. 5 wprowadzona została górna granica, do której właściwy organ może ustalić stawkę omawianej opłaty, co ma służyć ograniczeniu dowolności w jej ustalaniu w nadmiernej wysokości. (...).

Możliwość nałożenia omawianej opłaty uzasadniona jest tym, żeby zarówno operatorzy jak i przewoźnicy wykonujący publiczny transport zbiorowy i korzystający przy tym z przystanków lub dworców będących własnością lub w zarządzie jednostki samorządu terytorialnego, partycypowali w kosztach związanych m.in. z korzystaniem z infrastruktury transportowej, z utrzymaniem przystanków lub dworców w należyтым stanie, co związane jest z ich sprzątaniem, konserwacją odnawianiem itp."

Z cytowanego wyżej uzasadnienia projektu ustawy wynika, że przy ustalaniu wysokości opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych (lub dworca) należy uwzględnić między innymi takie kwestie, jak standard poszczególnych przystanków oraz wielkość taboru, jakim jest wykonywany przewóz (tak np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 26 lutego 2025r. sygn. I GSK 721/21, z dnia 6 czerwca 2017r. sygn. II GSK 2860/15). Przez standard przystanków należy rozumieć infrastrukturę przystanku (istnienie wiaty, kiosku, ławek, utwardzenie podjazdu dla środków komunikacyjnych i inne), a także jego wielkość. Pod pojęciem taboru należy rozumieć ogół środków transportowych, jakimi dysponuje przewoźnik (wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 2 października 2013 r. o sygn. akt III SA/Łd 736/13, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 25 czerwca 2020 r. o sygn. akt III SA/Kr 281/20). Celem wprowadzenia opłaty jest więc spowodowanie, aby wszyscy przewoźnicy korzystający z przystanków komunikacyjnych (lub dworców) partycypowali w kosztach związanych z ich utrzymaniem, w tym związanych z ich remontem, konserwacją, odnowieniem, przebudową wiat i innych budynków dla pasażerów, a także na utrzymanie czystości na przystankach.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się m.in., że rodzaj pojazdów, którymi wykonywane są przewozy na terenie danej gminy ma znaczenie przy ocenie, czy wprowadzenie jednej stawki opłaty dla środków transportu zatrzymujących się na przystanku bez względu na wielkość (gabaryty) tych pojazdów nie będzie dyskryminować określonej grupy adresatów tej uchwały. Wysokość kosztów ponoszonych przez gminę na utrzymanie przystanków zależy m.in. od wielkości pojazdów, jakie zatrzymują się na tych przystankach. Im większa pojemność pojazdu, tym większa liczba przewożonych pasażerów, którzy jednocześnie korzystają z tych

przystanków. Zatem opłata, którą przewoźnicy wnoszą na rzecz gminy powinna być proporcjonalna co do wielkości pojazdu, jakim wykonywany jest przewóz (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 listopada 2021r. o sygn. akt II SA/Go 735/21).

Z kolei zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 marca 2020 r. sygn. VIII SA/Wa 914/19 „delegacja ustawowa zawarta w art. 16 ust. 4 ustawy z 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym obliguje radę gminy do dokonania uprzedniej analizy, wskazującej, że przy ustalaniu przez nią stawek opłat za zatrzymanie się na przystankach uwzględniono niedyskryminujące zasady. Aby więc ustalić, czy uchwała odpowiada ratio legis przepisu upoważniającego, należy zbadać treść uzasadnienia uchwały oraz materiałów dokumentujących jej przygotowanie i uchwalenie”.

Zatem organ przy ustalaniu wysokości opłat za zatrzymywanie się na należących do niego przystankach winien uwzględnić niedyskryminujące zasady. Taka okoliczność nie wynika z żadnych dokumentów powstałych w trakcie procesu uchwałodawczego. Zaskarżona uchwała nie zawiera uzasadnienia, nie była także przedmiotem opinii właściwych Komisji Rady Gminy w Orońsku. Także z protokołu sesji, na której podjęto zaskarżoną uchwałę (Ad 3a) nie wynika, aby kwestia niedyskryminujących zasad była w jakikolwiek sposób przy ustaleniu stawki opłaty rozważana i brana pod uwagę. Powyższe okoliczności świadczą o tym, że organ w ogóle nie analizował możliwości i celowości rozróżnienia wysokości stawek opłat ze względu na jakiekolwiek cechy różnicujące przewoźników, w tym np. wielkość taboru, jakim dysponują, bądź wielkość środków transportu, jakimi się posługują (wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 9 lipca 2020 r. o sygn. akt VIII SA/Wa 100/20, z dnia 18 września 2025r., o sygn. akt VIII SA/Wa 539/25).

W tym miejscu zaakcentowania wymaga, że, jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 7 lipca 2015 r. o sygn. III SA/Kr 1599/14, stała opłata jest dyskryminująca dla przewoźników dysponujących niewielkimi pojazdami, gdyż są oni zobowiązani uczestniczyć w takim samym stopniu jak przewoźnicy wykonujący przewóz dużymi pojazdami, w kosztach utrzymania przystanków, mimo że ich udział w powstaniu tych kosztów jest znacznie mniejszy

(podobnie w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2023r sygn. III SA/Po 1053/22). Skoro zaś w przepisie art. 16 ust. 4 u.p.t.z. nakazano przy ustaleniu opłaty uwzględnić "niedyskryminujące zasady", to przy określeniu takiej opłaty należy również wziąć pod uwagę wielkość pojazdu, jakim realizowany jest przewóz (tak też w wyroku NSA z dnia 26 marca 2024r. sygn. I GSK 547/20, w wyroku WSA w Warszawie z dnia 12 marca 2020 r. sygn. VIII SA/Wa 902/19).

Konsekwencją braku analizy jednej z przesłanek zawartych w przepisie stanowiącym podstawę do podjęcia zaskarżonej uchwały oraz braku faktycznego uzasadnienia ustalenia stawki w wysokości 0,05 zł, jest przyjęcie, że zaskarżoną uchwałę podjęto niezgodnie z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 16 ust. 4 u.p.t.z. (wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2021 r. sygn. akt I GSK 2209/18 oraz z dnia 26 października 2016r. sygn. II GSK 1405/16, liczne wyroki WSA w Kielcach, w tym m.in. z dnia 5 stycznia 2022r. , sygn. II SA/Ke 565/21r., z dnia 21 października 2021r., sygn. II SA/Ke 443/21).

Odnosnie pozostałych uregulowań uchwały dotyczących kwestii opłaty za korzystanie z przystanków, tj. § 3 ust.1 zgodnie z którym korzystanie z przystanków komunikacyjnych przez operatorów i przewoźników jest odpłatne oraz § 3 ust.3 stanowiącym, że zmiana stawki opłaty, o której mowa w ust. 2, następuje w trybie określonym w art. 16 ust. 6 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, ich pozostawienie w kwestionowanej uchwale czyniłoby zapisy uchwały niepełnymi i niezrozumiałymi a z uwagi na charakter wady odpisany w § 3 ust. 2 także wskazane uregulowania § 3 ust. 1 i 3 winny być wyeliminowane z zapisów uchwały.

Powyższa uchwała stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dotyczy ona bowiem sytuacji powtarzalnych, odnoszących się do wszystkich adresatów-operatorów i przewoźników - określonych generalnie. Akty prawa miejscowego jako akty prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP) mają charakter generalny i abstrakcyjny i obejmują swoim zasięgiem wszystkie podmioty funkcjonujące na obszarze swojego obowiązywania (w tym przypadku na terenie gminy). Ma ona zatem charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny. Treść uchwały nie rozstrzyga bowiem sprawy podmiotów indywidualnych, ale skierowana jest do szerszego grona

nieoznaczonych indywidualnie jednostek, jak też reguluje sytuacje powtarzające się, nie zaś jednorazowe. Tym samym akt ten podlega ocenie w świetle art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, (w brzmieniu obowiązującym na datę podjęcia uchwały – tekst jedn. z 2013, poz. 594) stąd ustalenie w jego treści regulacji sprzecznych z prawem skutkować winno stwierdzeniem ich nieważności.

Ustawodawca różnicuje przy tym naruszenia prawa na nieistotne i istotne, a tylko z tymi ostatnimi wiąże skutek w postaci nieważności uchwały.

Jakkolwiek ustawa o samorządzie gminnym nie definiuje pojęcia „istotnego” naruszenia prawa, tym niemniej w praktyce orzeczniczej za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych wad uchwały, których wystąpienie skutkuje stwierdzeniem jej nieważności zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (wyrok WSA w Warszawie z 16 listopada 2023 r., sygn. akt VIII SA/Wa 525/23, wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 16 listopada 2017 r., sygn. II SA/Go 988/17, wyrok NSA z dnia 18 października 2016 r., sygn. II GSK 1650/16).

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

W myśl natomiast art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Zgodnie zatem z przywołaną wyżej normą konstytucyjną akta prawa miejscowego, a do tych, jak to wyżej zaznaczono, należy zaskarżona uchwała, ustanawiane są nie tylko na podstawie upoważnienia ustawowego, ale ponadto w granicach tego upoważnienia.

Ponadto zgodnie z art. 94 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym w przypadku aktu prawa miejscowego brak jest ograniczeń temporalnych do stwierdzenia jego

nieważności przez sąd administracyjny.

Rada Gminy w Orońsku w uchwale z dnia 28 maja 2013 roku nr XXXIV/197/13 w sprawie ustalenia przystanków komunikacyjnych, udostępnianych dla przewoźników i operatorów, warunków i zasad korzystania oraz stawki opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Orońsko decydowała m.in. o opłatach za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych. Brak uzasadnienia, dlaczego ustalono jednolitą stawkę opłaty za korzystanie z przystanku dla wszystkich operatorów, jak również brak uzasadnienia kwestii niedyskryminujących zasad przy jej ustalaniu, są istotnymi naruszeniami prawa.

Końcowo nadmienić należy, że legitymacja skargowa prokuratura znajduje swoje źródło normatywne w treści art. 8 § 1 p.p.s.a. Jednocześnie zgodnie z art. 53 § 3 p.p.s.a. wniesienie skargi w niniejszej sprawie nie jest ograniczone żadnym terminem. Zaskarżoną uchwałę podjęto w dniu 28 maja 2013 roku, a zatem w myśl art. 17 ust.2 ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2017.935) art. 53 p.p.s.a. stosuje się w niniejszej sprawie w brzmieniu obowiązującym przed 1 czerwca 2017 r., przy czym zgodnie z art. 53 § 3 p.p.s.a. w ówczesnym brzmieniu obowiązujące wówczas ograniczenie temporalne dotyczące skargi prokuratora nie obejmowało skarg na akt prawa miejscowego.

Ze względu na wskazane okoliczności wnoszę, jak w petitum skargi.

PROKURATOR

PROKURATURY OKRĘGOWEJ

Donata Prygiel

dp/dp