



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 09 stycznia 2023 r.

Poz. 288

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1082.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 287/XL/2022 Rady Gminy Miedźno z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządcą jest Gmina Miedźno oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, w całości – jako niezgodnej z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1343 ze zm.) dalej jako „ustawa” oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 listopada 2022 r. Rada Gminy Miedźno przyjęła uchwałę Nr 287/XL/2022 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządcą jest Gmina Miedźno oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 15 ust. 2 i ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1343).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 grudnia 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona w całości niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega między innymi na określeniu 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. Z kolei – stosownie do unormowania zawartego w art. 15 ust. 2 ustawy określenie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania w tych obiektów 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.*

W tym miejscu należy również wskazać, iż podmiotami uprawnionymi do świadczenia usług w zakresie przewozu osób, po spełnieniu wymagań określonych w przepisach ustaw wymienionych w art. 6 ust. 1 ustawy jest operator oraz przewoźnik. W świetle art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy *operator publicznego transportu zbiorowego – samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie*. Z kolei w myśl art. 4 ust. 1 pkt 11 ustawy przewoźnik to *przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu (...)*. W świetle powołanych wyżej przepisów operator publicznego transportu zbiorowego wykonuje przewozy o charakterze użyteczności publicznej na podstawie stosownej umowy o świadczenie usług zawieranej z organizatorem, natomiast przewoźnik wykonuje przewozy niebędące przewozami o charakterze użyteczności publicznej na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu.

Ustawodawca w Dziale II, rozdziale 3 oddziale 2 „Umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego” ustawy uregulował kwestie związane z zawieraniem przez operatora umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, natomiast w kolejnym oddziale 3 „Potwierdzenie zgłoszenia przewozu” unormowane zostały sprawy związane z dokonywaniem zgłoszenia przez przewoźnika zamiaru wykonywania przewozu osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego, a także wydawaniem oraz cofaniem takiego zgłoszenia.

Podjęta na powyższej podstawie prawnej uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że organ stanowiący gminy musi ściśle dostosować podejmowane regulacje do zakresu upoważnienia ustawowego. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Organ stanowiący gminy jest zobowiązany zarówno do pełnej realizacji upoważnienia zawartego w delegacji ustawowej, jak i do ścisłego przestrzegania zakresu delegacji ustawowej. Zarówno brak pełnej realizacji delegacji ustawowej, jak i jej przekroczenie w uchwale podjętej przez radę gminy stanowi istotne naruszenie prawa. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 28 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 472/18 (publ. LEX nr 2541184), stwierdził, że „Umieszczone w art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym upoważnienie ustawowe do określenia warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców oznacza, że określony w nim zakres przedmiotowy należy do uchwałodawczych kompetencji organu jednostki samorządu terytorialnego, zaś upoważnienie zawarte w tym przepisie winno być odczytywane zgodnie z jego literalnym brzmieniem, a więc ściśle, gdyż jego interpretacja nie może prowadzić do naruszenia ustawowych zasad dotyczących organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym”. Zbieżne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt II GSK 4512/16 (publ. LEX nr 2296513) oraz z dnia 25 września 2018 r., sygn. akt I GSK 1822/18 (publ. LEX nr 2604160). 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 granic upoważnienia, wyznaczającego materię, którą w ramach danego upoważnienia ustawowego reguluje.

Zdaniem organu nadzoru regulacja zawarta w Załączniku Nr 2 do uchwały nie wypełnia w całości delegacji wskazanej w art. 15 ust. 2 ustawy. Brak jest bowiem określenia warunków korzystania z przystanków komunikacyjnych.

W ocenie organu nadzoru, w ramach powyższego upoważnienia ustawowego nie można, jako warunków potraktować regulacji zawartej w § 2 ust. 1-3 załącznika Nr 2 do uchwały. W przepisach tych Rada Gminy postanowiła, iż:

1. Warunkiem korzystania z przystanków komunikacyjnych, o których mowa w § 1 jest uzgodnienie z Wójtem Gminy Miedźno zasad korzystania z przystanków.

2. W celu uzgodnienia, o którym mowa w ust. 1 Przewoźnik zwraca się do Wójta Gminy Miedźno z wnioskiem, do którego dołącza się:

1) projekt rozkładu jazdy;

2) schemat połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną;

3) wykaz przystanków ze wskazaniem ich nazwy i lokalizacji.

3. *Uzgodnienia dokonuje się na okres ważności zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym.*

Tymczasem, art. 32 ustawy kompleksowo reguluje kwestię związaną z uzgadnianiem zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców. Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy *Przed dokonaniem zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 ust. 1, przedsiębiorca powinien uzgodnić zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych położonych w granicach administracyjnych miast i dworców z właścicielem tych obiektów lub ich zarządzającym. Do wniosku o uzgodnienie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców, o których mowa w ust. 1, przedsiębiorca dołącza w szczególności proponowany rozkład jazdy oraz schemat połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami komunikacyjnymi.*(art. 32 ust. 2 ustawy). Z kolei, zgodnie z art. 32 ust. 3 ustawy *Właściciel przystanku komunikacyjnego położonego w granicach administracyjnych miast lub dworca albo zarządzający tymi obiektami, uzgadnia zasady korzystania z tych obiektów w przypadku, gdy proponowany rozkład jazdy:*

- 1) *zawiera 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.*

Przepis art. 32 ustawy stosuje się odpowiednio do uzgodnienia zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych przez operatora (art. 25 ust. 5 ustawy).

Z powołanych wyżej przepisów wynika jednoznacznie, że procedura związana z uzgadnianiem zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych dotyczy wyłącznie obiektów położonych w granicach administracyjnych miast lub dworca. Przepis ten nie znajduje zatem zastosowania w odniesieniu do przystanków komunikacyjnych usytuowanych na terenie Gminy Miedźno. Nie można zatem na jej terenie nakładać na przewoźnika obowiązku uzgadniania zasad korzystania z przystanków. Dlatego też należy uznać, iż regulacja zawarta w § 2 ust. 1-3 Załącznika Nr 2 do uchwały nie znajduje uzasadnienia w przywołanym w podstawie prawnej uchwale przepisie art. 15 ust. 2 ustawy, a zatem nie może być potraktowana jako warunek korzystania z przystanków komunikacyjnych. Brak uregulowania powyższej kwestii w kwestionowanej uchwale powoduje niewypełnienie delegacji ustawowej z art. 15 ust. 2 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

W ocenie organu nadzoru przez zasady korzystania z przystanków należy rozumieć faktyczne określenie sposobu korzystania z miejsca przeznaczonego do wsiadania lub wysiadania pasażerów na danej linii komunikacyjnej. Zasady te kierowane są do przewoźnika, który na ich podstawie będzie świadomy, w jaki sposób jest zobowiązany świadczyć usługi korzystając z przystanków, które są własnością (lub w posiadaniu) gminy. Brak zatem podstaw do umieszczania w uchwale dotyczącej warunków i zasad korzystania z przystanków zapisów, które nie dotyczą faktycznego korzystania z przystanku.

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, należy uznać, iż niektóre postanowienia Załącznika nr 2 do uchwały, stanowią przekroczenie delegacji ustawowej. Chodzi tu o:

- § 2 ust. 1-3 Załącznika nr 2 do uchwały, w przepisach tych Rada Gminy uregulowała kwestie związane z uzgadnianiem zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, do czego nie była upoważniona na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy. Regulacji tych nie można bowiem potraktować jako warunku korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Miedźno. Dodatkowo należy zaznaczyć, iż postanowienie zawarte w § 2 ust. 3 Załącznika Nr 1 do uchwały, zgodnie z którym *Uzgodnienia dokonuje się na okres ważności zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym*, nie tylko wykracza poza upoważnienie ustawowe, ale również nie uwzględnia art. 82 ust. 2 ustawy, w myśl którego *Operator publicznego transportu zbiorowego, który w okresie od dnia wejścia w życie ustawy do dnia 31 grudnia 2022 r. zawarł umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie drogowym, zwolniony jest z obowiązku posiadania zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, o którym mowa w przepisach ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym;*

- § 3 ust. 2 Załącznika Nr 2 do uchwały, zgodnie z którym *Przewoźnik ma obowiązek umieszczania oraz utrzymania w należytym stanie swoich rozkładów jazdy na wszystkich przystankach komunikacyjnych, które są*

wymienione w danym rozkładzie. Każdy rozkład powinien zawierać nazwę przewoźnika oraz ewentualnie jego logo. Rozkład jazdy tj. wymiary tablicy, grafika, sposób montażu podlega uzgodnieniu z Gminą. Regulacja ta nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w art. 15 ust. 2 ustawy. Wskazać należy, iż w myśl art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 8), 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. Ponadto należy wskazać, iż umieszczenie tablicy z rozkładem jazdy i następnie utrzymanie jej w należyтым stanie technicznym będzie wiązało się z ponoszeniem odpowiednich kosztów. Kwestionowanym zapisem uchwały zdecydowano, że stosowne obowiązki i związane z nimi koszty ponosić będzie korzystający z przystanku przewoźnik.

Zgodnie z § 11 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) *Przewoźnik wykonujący regularny przewóz osób podaje rozkład jazdy do publicznej wiadomości w szczególności poprzez:*

1) zamieszczenie na swojej stronie internetowej, o ile taką posiada;

2) przekazanie rozkładu jazdy organizatorowi publicznego transportu zbiorowego, na którego obszarze przewoźnik wykonuje przewozy, celem podania do publicznej wiadomości informacji niezbędnych do administrowania systemem informacji dla pasażera;

3) 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;

4) zamieszczenie informacji dotyczącej rozkładu jazdy na wszystkich przystankach komunikacyjnych lub dworcach wymienionych w rozkładzie jazdy – w transporcie linowym, linowo-terenowym oraz w żegludzie śródlądowej. Dodatkowo w § 11 ust. 3 ww. rozporządzenia określono sposób wykonania obowiązku podania rozkładu jazdy do publicznej wiadomości w transporcie drogowym. Wskazuje się, że *W transporcie drogowym podawanie rozkładu jazdy do publicznej wiadomości polegające na:*

1) zamieszczeniu na stronie internetowej – następuje poprzez zamieszczenie przez przewoźnika zatwierdzonego rozkładu jazdy;

2) przekazaniu:

a) rozkładu jazdy organizatorowi publicznego transportu zbiorowego celem podania do wiadomości informacji niezbędnych do administrowania systemem informacji dla pasażera,

b) 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.

Wskazane wyżej przepisy rozporządzenia wskazują zatem wprost podmiot obowiązany do zamieszczenia informacji dotyczącej rozkładu jazdy na danym obiekcie, którym jest właściciel lub zarządzający przystankiem komunikacyjnym, zaś przewoźnik zobowiązany jest jedynie do przekazania kopii zatwierdzonego rozkładu jazdy w postaci pliku w formacie PDF oraz w wersji elektronicznej umożliwiającej edycję tekstu.

Ponadto zgodnie z § 17 ust. 1 cyt. wyżej 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.* W tym miejscu należy wskazać na art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 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. Reguła ta obowiązuje również w przypadku zawierania umowy dotyczącej ponoszenia kosztów związanych z zamieszczaniem informacji o rozkładach jazdy na przystanku komunikacyjnym - strony umowy posiadają swobodę w kształtowaniu łączącego je stosunku zobowiązaniowego. Tymczasem treść kwestionowanego przepisu, zawiera elementy umowy cywilnoprawnej, będąc równocześnie elementem aktu prawa powszechnie obowiązującego i w rezultacie nie pozostawia stronom tej umowy żadnej swobody. Kształtowanie postanowień

umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego. O tym, do kogo będzie należało wykonanie i umieszczenie tabliczek rozkładu jazdy i kto ponosił będzie w tym zakresie odpowiednie koszty, postanowić można w stosownej umowie, a nie w przepisach przedmiotowej uchwały.

Zaznaczyć również trzeba, iż regulacja wskazująca elementy, które powinny być umieszczone w rozkładzie jazdy została już uregulowana w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Z § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia wynika, że w rozkładzie jazdy określa się co najmniej imię i nazwisko lub nazwę przewoźnika oraz jego adres zamieszkania, o ile jest on tożsamy z miejscem wykonywania przez niego działalności gospodarczej, albo siedzibę i adres. Rada nie posiada zatem kompetencji do regulowania powyższej kwestii w przedmiotowej uchwale.

Ponadto za niezgodne z prawem, zdaniem organu nadzoru, należy uznać:

- § 5 Załącznika Nr 2 do uchwały, zgodnie z którym *Przewoźnik zobowiązany jest dostarczać do Urzędu Gminy Miedźno aktualne rozkłady jazdy w terminach wynikających z obowiązujących przepisów*. Obowiązek zgłaszania właściwemu organizatorowi zmian dotyczących rozkładu jazdy spoczywa na przewoźniku na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 8), zgodnie z tym przepisem *Przewoźnik wykonujący regularne przewozy osób w transporcie drogowym jest obowiązany zgłaszać na piśmie właściwemu organizatorowi zmiany dotyczące rozkładu jazdy, nie później niż w terminie 30 dni przed dniem aktualizacji rozkładów jazdy w określonych terminach*. W związku z powyższym, ponowna regulacja tej materii w uchwale stanowi niedopuszczalną modyfikację normy znajdującej się w akcie prawnym wyższego rzędu,

- § 6 Załącznika Nr 2 do uchwały, zgodnie z którym *Zabrania się prowadzenia innej działalności niż przewóz osób*. Przepis ten wykracza poza delegację ustawową. Ustalenie przedmiotowego zakazu w sytuacji, gdy brak jest podstaw prawnych do jego ustalania, stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto za niezgodny z prawem należy uznać § 3 pkt 2 uchwały. W § 3 uchwały Rada przyjęła, iż: *Tracą moc:*

1) *Nr 180/XXII/2021 Rady Gminy Miedźno z dnia 26 marca 2021 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Miedźno oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków;*

2) *Nr 216/XXVII/2021 Rady Gminy Miedźno z dnia 14 grudnia 2021 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Miedźno oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków.*

W opinii organu nadzoru Rada w sposób nieuprawniony wyeliminowała z obrotu prawnego uchwałę *Nr 216/XXVII/2021 Rady Gminy Miedźno z dnia 14 grudnia 2021 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Miedźno oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków*. Należy bowiem zaznaczyć, iż wyżej przywołana uchwała Nr 216/XXVII/2021 Rady Gminy Miedźno z dnia 14 grudnia 2021 r. dotyczyła – wbrew temu co wskazała Rada Gminy w § 3 pkt 2 uchwały – zmiany uchwały nr 180/XXII/2021 Rady Gminy Miedźno z dnia 26 marca 2021 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządcą jest Gmina Miedźno oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków. Tymczasem uchylenie uchwały nowelizującej wcześniejszy akt jest bezprzedmiotowe. Należy podkreślić, iż zmian w obowiązującym stanie prawnym dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany – wówczas zmienić należy taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały pierwotnej. Przepisy zmieniające mają bowiem charakter czynności konwencjonalnej, której normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie. Zmiana przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwa jest zatem tylko poprzez zmianę przepisów, zawartych w uchwale pierwotnej.

Wskazania wymaga, że zgodnie z § 141 i § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), zarówno do uchwał i zarządzeń będących prawem wewnętrznym, jak i do aktów prawa miejscowego (a więc do aktów normatywnych stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego) stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale II Zasad. Na podstawie powyższego odesłania do przedmiotowej uchwały znajduje zastosowanie § 90 Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z nim, *zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany – tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się*

ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego – zmieniony tekst jednolity. Ponadto w § 91 Zasad techniki prawodawczej przyjęto zasadę, że nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę (ust. 1). W szczególnie uzasadnionych przypadkach, jeżeli jest to konieczne dla uniknięcia luki w prawie, można wyjątkowo znowelizować przepisy zmieniające ogłoszonej ustawy w okresie ich *vacatio legis* (ust. 2). Nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy zmienianej (ust. 3).

Reasumując, skoro przepisy zmieniające nie podlegają bezpośrednio stosowaniu, to nie mogą się do nich odnosić żadne przepisy uchylające. Uchylenie przepisów zmieniających po ich wejściu w życie nie powoduje automatycznie „wycofania” zmian, które one wprowadziły. Tylko uchylenie przepisów zmieniających w okresie *vacatio legis* powoduje, że przepisy te nie dochodzą do skutku. Z powyższych powodów uchylenie przepisów zmieniających po dniu ich wejścia w życie, a tym bardziej po uchyleniu uchwały pierwotnej, którą zmieniały – jest niedopuszczalne.

Powyższe stanowisko organu nadzoru jest zgodne ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie i orzecznictwie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 317/12), w którym podkreśla się, że przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielny - nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Niesamodzielny charakter przepisów zmieniających oznacza również, że mają one charakter jednorazowy (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz). Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują (zob. postanowienie TK z dnia 20 października 2008 r., K 21/07, OTK-A 2008 r. Nr 8, poz. 149). Nowelizowane przepisy otrzymują nowe brzmienie i od tej chwili samodzielnie regulują określone stosunki społeczne. Z tego powodu – jak już wskazano powyżej, ich uchylenie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe i niedopuszczalne (zob. T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczyński, J. Stelina, J. Warylewski, G. Wierczyński, Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia).

Mając powyższe na uwadze, uchylenie uchwały Nr 216/XXVII/2021 Rady Gminy Miedźno z dnia 14 grudnia 2021 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządcą jest Gmina Miedźno oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków należy uznać za niedopuszczalne. Mocą ww. uchwały dokonano zmiany uchwały nr 180/XXII/2021 Rady Gminy Miedźno z dnia 26 marca 2021 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządcą jest Gmina Miedźno oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków (uchwała pierwotna). Tym samym uchwała Nr 216/XXVII/2021 „skonsumowała się” w dniu ich wejścia w życie, zatem każda kolejna zmiana, w tym uchylenie, powinna odnosić się do uchwały pierwotnej, tj. w tym przypadku – uchylać uchwałę Nr 180/XXII/2021 w brzmieniu uwzględniającym dokonane nowelizacje.

Dokonanie mocą przedmiotowej uchwały uchylenie uchwały zmieniającej – określonej w § 3 pkt 2 uchwały – stoi w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako *system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym* (K. Działocha, T. Zalasiński, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Nie ulega wątpliwości, że również uchwałodawca pozostaje związany tymi wytycznymi na etapie stanowienia prawa lokalnego.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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 up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz