



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 25 listopada 2024 r.

Poz. 7882

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.870.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 21 listopada 2024 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr 29/VI/2024 Rady Powiatu Kłobuckiego z dnia 21 października 2024 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Powiatu Kłobuckiego, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Kłobucki oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, w części określonej w:

1) § 1 ust. 4 pkt 3 załącznika nr 2 do uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 2778), dalej jako: *ustawa*, w zw. z art. 46 ust. 6 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz. U. z 2022 r. poz. 541) i art. 4 ust. 4a, 4aa ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 979);

2) § 2 ust. 4 pkt 3 załącznika nr 2 do uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 2 ustawy;

3) § 2 ust. 4 pkt 4 załącznika nr 2 do uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 2 ustawy w zw. z art. 34 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 1262);

4) § 2 ust. 7 załącznika nr 2 do uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 2 ustawy w zw. z art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119 ze zm.).

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 października 2024 r. Rada Powiatu Kłobuckiego podjęła uchwałę Nr 29/VI/2024 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Powiatu Kłobuckiego, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Kłobucki oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik nr 1 do uchwały stanowi: *Wykaz przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Kłobucki* oraz załącznik nr 2 do uchwały stanowi: *Zasady korzystania z przystanków zlokalizowanych na terenie Powiatu Kłobuckiego*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 15 ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 października 2024 r.

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

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy: *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.* Z kolei art. 15 ust. 2 ustawy stanowi, że *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.*

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. Zarówno warunki, jak i zasady korzystania, o których mowa w przedmiotowym przepisie ustawy, wyznaczają pewien obszar, w ramach którego Rada może je swobodnie kształtować. Nie oznacza to jednak dowolności. Rada ma obowiązek ściśle trzymać się ram wyznaczonych zarówno przez ustawę, jak i naturę materii, którą w ramach danego upoważnienia ustawowo reguluje. W ocenie organu nadzoru, określenie warunków w tym konkretnym przypadku oznacza wskazanie czynników, od których uzależnione jest korzystanie z przystanków. 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 (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 5 stycznia 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1434/15, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Organ nadzoru również wskazuje, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały należy wskazać, że Rada w § 1 ust. 4 pkt 3 załącznika nr 2 do uchwały postanowiła, iż dokumentem obligatoryjnie dołączanym do wniosku o udostępnienie możliwości korzystania z przystanków komunikacyjnych powinien być: *aktualny odpis z rejestru przedsiębiorców albo z ewidencji działalności gospodarczej.* Tymczasem zobowiązanie przedsiębiorcy do obligatoryjnego przedłożenia tych dokumentów jest niezgodne z prawem. Zgodnie z art. 46 ust. 6 ustawy o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy: *Organy administracji publicznej nie mogą domagać się od przedsiębiorców okazywania, przekazywania lub załączania do wniosków i innych przedkładanych przed nimi pism, zaświadczeń o wpisie do CEIDG.* Wobec czego norma ta dotyczy

również organów samorządu powiatowego, które będą wydawały zgodę przedsiębiorcom przewozowym na udostępnienie przystanków komunikacyjnych. Podobna sytuacja dotyczy również obowiązku przedłożenia odpisu z ewidencji działalności gospodarczej, gdyż zgodnie z art. 4 ust. 4a i 4aa ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym: *4a. Centralna Informacja udostępnia bezpłatnie, w ogólnodostępnych sieciach teleinformatycznych, aktualne i pełne informacje o podmiotach wpisanych do Rejestru oraz listę dokumentów zawartych w katalogu. 4aa. Pobrane samodzielnie wydruki komputerowe aktualnych i pełnych informacji o podmiotach wpisanych do Rejestru mają moc zrównaną z mocą dokumentów wydawanych przez Centralną Informację, o których mowa w ust. 3.* Istotnym jest to, że odpisy zarówno z CEIDG i KRS są ogólnodostępne w internecie oraz pobrane z nich wydruki mają moc dokumentu, bez konieczności zaopatrywania ich w pieczęcie i podpisy. Wobec czego zobowiązanie przedsiębiorców do obligatoryjnego załączania tych odpisów jest niezgodne z prawem i wykracza poza delegację z art. 15 ust. 2 ustawy. Organ powiatu powinien informacje o wpisach w przedmiotowych rejestrach ustalać samodzielnie, w oparciu o takie dane jak: nazwa przedsiębiorcy, NIP, REGON. Ponadto z uwagi na to, że dostęp do CEIDG i KRS jest ogólnodostępny i bezpłatny, należy uznać, że informacje tam zawarte, przy rozpatrywaniu konkretnego wniosku o udostępnienie przystanków komunikacyjnych, są znane organowi powiatu z urzędu, a także stanowią notoryjność powszechną.

Przechodząc dalej, w ocenie organu nadzoru Rada przekroczyła zakres delegacji ustawowej stanowiąc w § 2 ust. 4 pkt 3 załącznika nr 2 do uchwały, że: *Operatorzy i przewoźnicy podczas korzystania z przystanków zobowiązani są do stosowania się do przepisów Prawa o ruchu drogowym określających zachowanie kierowcy korzystającego z przystanków komunikacji publicznej.* Rada Powiatu nie jest uprawniona do rozstrzygania o stosowaniu przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Przepisy te obowiązują niezależnie od takiego wskazania Rady wszystkich uczestników ruchu, w tym kierowców i korzystających z przystanków. Zatem przepis ten nie zawiera zasad postępowania, do których przyjęcia uprawniona jest Rada. Niezależnie od zarzutu przekroczenia zakresu upoważnienia ustawowego, należy stwierdzić, że powyższa regulacja godzi także w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Akt prawa miejscowego nie może rozstrzygać o stosowaniu innych przepisów powszechnie obowiązującego prawa, które obowiązują niezależnie od takiego odesłania. W ocenie organu nadzoru przepisy te naruszają art. 87 Konstytucji RP. Przesądzenie w akcie prawa miejscowego o obowiązywaniu i stosowaniu aktów hierarchicznie wyższych, którymi są ustawy stanowi istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 745/06, CBOSA).

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że Rada w § 2 ust. 4 pkt 4 załącznika nr 2 do uchwały postanowiła, iż: *Operatorzy i przewoźnicy podczas korzystania z przystanków zobowiązani są do niezwłocznego powiadomienia Powiatu o zaistniałych sytuacjach, które mają wpływ na informacje zawarte wniosku, w szczególności o zmianach rozkładu jazdy lub w trakcie przejazdu.* W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z § 1 ust. 4 pkt 1-2: *Do wniosku, o którym mowa w ust. 3 należy dołączyć:*

1) *proponowany rozkład jazdy z uwzględnieniem przystanków (ze wskazaniem ich numerów i nazw), długości linii komunikacyjnej podanej w kilometrach,*

2) *mapę z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami na terenie powiatu kłobuckiego.*

Wobec czego załączniki, które należy dołączyć do wniosku o udostępnienie przystanków komunikacyjnych, co do zasady dotyczą kwestii rozkładu jazdy oraz traktu przyszłych linii. Tymczasem zgodnie z art. 34 ust. 1 Prawa przewozowego: *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.* Jednocześnie na mocy art. 34 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy, minister właściwy do spraw transportu został upoważniony do określenia w drodze rozporządzenia m.in. sposobu i terminów ogłaszania oraz aktualizacji rozkładów jazdy. W związku

z czym, obowiązek wynikający z § 2 ust. 4 pkt 4 załącznika nr 2 do uchwały sprowadza się do obowiązku zgłaszania zmian w rozkładzie jazdy, w sytuacji gdy kwestia ta jest już regulowana przez art. 34 Prawa przewozowego. Wobec czego, zdaniem organu nadzoru, niniejsza regulacja uchwały wykracza poza delegację ustawową z art. 15 ust. 2 ustawy.

W dalszej kolejności należy wskazać, że Rada Powiatu w § 2 ust. 7 załącznika nr 2 do uchwały uregulowała, że: *Zabrania się rozmieszczania na terenie przystanków komunikacyjnych bez zgody Zarządu Powiatu informacji i reklam innych niż te, które dotyczą rozkładów jazdy. W ocenie organu nadzoru, czynny, których dokonywania zabrania cytowana wyżej regulacja Załącznika są objęte sankcją z art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym: 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.* Ustalenie przedmiotowego zakazu w sytuacji, gdy brak jest podstaw prawnych do jego ustalania, a sprawa ta uregulowana została już w aktach hierarchicznie wyższych, stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego, które należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 29/VI/2024 Rady Powiatu Kłobuckiego z dnia 21 października 2024 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Powiatu Kłobuckiego, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Kłobucki oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

#### **Pouczenie:**

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**