



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 lutego 2026 r.

Poz. 1252

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.112.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 11 lutego 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.)

stwierdzam nieważność

zarządzenia Nr ZDiGK.0050.182.2025 Burmistrza Kłobucka z dnia 19 grudnia 2025 r. w sprawie wprowadzenia ulgowych przejazdów w ramach publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy Kłobuck, w części określonej w § 3 zarządzenia, jako sprzecznego z art. 4 i art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych”, w zw. z art. 46 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 285 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

W dniu 19 grudnia 2025 roku Burmistrz Kłobucka wydał zarządzenie Nr ZDiGK.0050.182.2025 w sprawie wprowadzenia ulgowych przejazdów w ramach publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy Kłobuck, dalej jako „zarządzenie”.

Zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru w dniu 12 stycznia 2025 r.

W podstawie prawnej zarządzenia wskazano art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a i ust. 4 pkt 1, art. 8 pkt 3 oraz art. 46 ust. 1 pkt 11 ustawy.

Zgodnie z przepisem art. 15 ust. 1 pkt 10 ustawy: *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.*

W art. 46 ust. 1 pkt 6 lit. b ustawy postanowiono, że: *cennik opłat lub taryfa są podawane do publicznej wiadomości na dworcu, na stronie internetowej operatora i przewoźnika, jeżeli taką posiada, a w każdym środku transportu wykonującym przewozy w ramach komunikacji miejskiej oraz w transporcie drogowym znajduje się wyciąg z cennika opłat lub taryfy, przy czym cennik opłat powinien zawierać także ceny biletów ulgowych: wynikających z uprawnień pasażerów do innych ulgowych przejazdów, ustanowionych na obszarze właściwości danego organizatora. Z kolei w pkt 11 omawianego przepisu wskazano, że w przewozach o charakterze użyteczności publicznej mogą być ustanawiane przez operatora uprawnienia do ulgowych przejazdów w uzgodnieniu z organizatorem.*

Operatorem – zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy – jest *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. Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 ust. 1 pkt 9 ustawy organizatorem publicznego transportu zbiorowego jest właściwa jednostka samorządu*

terytorialnego albo minister właściwy do spraw transportu, zapewniający funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze; organizator publicznego transportu zbiorowego jest „właściwym organem”, o którym mowa w przepisach (WE) nr 1370/2007. Zgodnie z 7 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy organizatorem publicznego transportu zbiorowego, zwanym dalej „organizatorem”, właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów, jest: gmina: na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich. Jak wynika z art. 7 ust. 4 pkt 1 ustawy określone w ustawie zadania organizatora, o którym mowa w ust. 1 pkt 1-5, wykonuje, w przypadku gminy – wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Mocą § 1 zarządzenia Burmistrz postanowił: *W uzgodnieniu z operatorem publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy Kłobuck wprowadza się ulgę w wysokości 100% należnej opłaty za przejazd na liniach komunikacyjnych nr 50, 55 i 64 na terenie Gminy Kłobuck, dla osób które ukończyły 60 lat – kobiety i 65 lat – mężczyźni, na podstawie dokumentu potwierdzającego wiek. W § 3 zarządzenia Burmistrz zdecydował, że zarządzenie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia. Sposób określenia terminu wejścia w życie przedmiotowego zarządzenia oznacza, że zakwalifikowano je do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.*

W tym miejscu należy wskazać, że z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż: *Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.*

Przepis art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych stanowi, że *akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określił termin dłuższy. Z kolei art. 13 tej ustawy zawiera katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.*

W myśl art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy (pkt 2) oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne (pkt 10). Podkreślić należy jednocześnie, iż żaden inny przepis ustawy szczególnej nie nakłada obowiązku publikacji analizowanego zarządzenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowe zarządzenie nie ma charakteru aktu prawa miejscowego.

Aby akt uznany został za akt powszechnie obowiązujący, spełnione muszą zostać określone wymogi. Zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego stanowione są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej. Ponadto akt wydany na podstawie upoważnień ustawowych w swej treści powinien zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata). Samo zaś upoważnienie ustawowe do wydania aktu prawa miejscowego musi być wyraźne i konkretne – tzn. musi ono jednoznacznie wskazywać, że organowi temu została przekazana do unormowania określona sfera prawna. Organ nadzoru wskazuje, że akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego, chociaż zasięg ich terytorialnego obowiązywania jest ograniczony. Określają one adresata w sposób generalny i potencjalny na danym terenie, a tym samym jest nim każdy, kto znajdzie się w prawem przewidzianej sytuacji, a zatem podlegać może oddziaływaniu aktu prawa miejscowego. Adresat normy prawnej zawartej w akcie prawa miejscowego jest zatem określony w sposób potencjalny, generalny i abstrakcyjny. Generalny charakter mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie z imienia (nazwy). Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Ponadto akty prawa miejscowego mają charakter powszechny. Adresatami tych aktów mogą być zarówno wszystkie podmioty, jak też niektóre ich kategorie (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Oficyna Wolters Kluwer Business, str. 72, 74, 75).

Tymczasem treść kwestionowanego zarządzenia nie mieści się w powyższych ramach. Jak wynika z wyżej cytowanych przepisów ustawy, uzgadnianie uprawnień do ulgowych przejazdów w przewozach o charakterze użyteczności publicznej należy do kompetencji organu wykonawczego – w tym przypadku

Burmistrza Kłobucka. Wskazane normy prawne nie mogą stanowić samodzielnej prawnej podstawy do wydania przepisów powszechnie obowiązujących na terenie gminy. Na podstawie art. 46 ust. 1 pkt 11 ustawy Burmistrz, działając jako organizator publicznego transportu zbiorowego, uzgadnia w porozumieniu z operatorem ustanowienie uprawnień do przejazdów ulgowych, co nastąpiło mocą przedmiotowego zarządzenia. Uzgodnienie to nie może zostać uznane za przepis o charakterze powszechnie obowiązującym, tj. prawo miejscowe. Zarządzenie jest wyłącznie wyrazem podjęcia przez Burmistrza decyzji w przedmiotowej sprawie. Ma zatem charakter indywidualny i jednorazowy, nie jest kierowane bezpośrednio do mieszkańców gminy, a dotyczy dokonania konkretnego uzgodnienia z operatorem publicznego transportu zbiorowego. Dokonanie powyższego uzgodnienia daje podstawę do sporządzenia cennika opłat, o którym mowa w art. 46 ust. 1 pkt 6 lit. b ustawy i który zgodnie z tym przepisem jest podawany do publicznej wiadomości na dworcu, na stronie internetowej operatora i przewoźnika, jeżeli taką posiada, a w każdym środku transportu wykonującym przewozy w ramach komunikacji miejskiej oraz w transporcie drogowym znajduje się wyciąg z cennika opłat. Z przywołanej regulacji wynika, że cennik opłat powinien zawierać także ceny biletów ulgowych: wynikających z uprawnień pasażerów do innych ulgowych przejazdów, ustanowionych na obszarze właściwości danego organizatora.

A zatem zarządzenie Burmistrza w przedmiocie opłat za przewóz, w tym uzgodnienie uprawnień do ulgowych przejazdów, nie ma charakteru generalnego – jest aktem wewnętrznym. Na podstawie tych zarządzeń sporządzane są cenniki, o których mowa w art. 46 ust. 1 pkt 11 ustawy, które kierowane są do osób korzystających z przewozów i podawane są do publicznej wiadomości w sposób określony w tym przepisie. Omawiane wyżej przepisy prawne nie zawierają podstawy do wydania aktu prawa miejscowego przez organ wykonawczy gminy.

Skoro przedmiotowe zarządzenie nie jest aktem prawa miejscowego ani aktem, którego obowiązek ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym wynika z przepisów szczególnych, to brak jest podstaw do ogłoszenia go w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a w konsekwencji - uzależnienia nabycia przezeń mocy obowiązującej od tej publikacji. Tym samym Burmistrz, stanowiąc o ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym kwestionowanego zarządzenia i o jego wejściu w życie po upływie 14 dni od daty tego ogłoszenia, istotnie naruszył prawo, tj. art. 4 oraz art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych w zw. z art. 46 ust. 1 pkt 11 ustawy.

W niniejszej sprawie, zdaniem organu nadzoru, wystarczające jest stwierdzenie nieważności jedynie § 3 zarządzenia przewidującego jego wejście w życie w sposób właściwy dla aktów prawa miejscowego. Wyeliminowanie z obrotu prawnego § 3 zarządzenia spowoduje, iż jako akt kierownictwa wewnętrznego wejdzie on w życie z dniem wydania tj. podpisania przez Burmistrza. Należy bowiem odróżnić sytuację, gdzie organ gminy podejmuje akt prawa miejscowego, nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, w której organ – jak ma to miejsce w rozpoznanej sprawie – „sztucznie” (bezpodstawnie) nadaje walor aktu prawa miejscowego zarządzeniu nie spełniającemu wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jego publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, z kolei w drugim pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju – np. akt wewnętrzny, który obowiązuje od dnia jego podjęcia/podpisania.

Wobec powyższego, organ nadzoru uznał, iż dla doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem możliwe jest w niniejszej sprawie stwierdzenie nieważności zarządzenia jedynie w części dotyczącej jego § 3 i uznanie, że akt ten wchodzi w życie z dniem jego wydania.

Powyżej opisane uchybienie 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności zarządzenia Nr ZDiGK.0050.182.2025 Burmistrza Kłobucka z dnia 19 grudnia 2025 r. w sprawie wprowadzenia ulgowych przejazdów w ramach publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy Kłobuck – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności zarządzenia, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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