



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 18 lipca 2025 r.

Poz. 5783

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.149.2025.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 9 lipca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XIII/107/2025 Rady Miejskiej Krzywinia z dnia 10 czerwca 2025 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Krzywiń udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 10 czerwca 2025 r. Rada Miejska Krzywinia podjęła uchwałę nr XIII/107/2025 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Krzywiń udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 15 ust. 2 w związku z art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2025 r., poz. 285) i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 12 czerwca 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

W § 1 uchwały wskazano lokalizację przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Krzywiń udostępnionych dla operatorów i przewoźników, zgodnie z załącznikiem nr 1 do uchwały. Z kolei w § 2 ustalono warunki i zasady korzystania z ww. przystanków komunikacyjnych, zgodnie z załącznikiem nr 2 do uchwały. Mocą § 4 uchwały postanowiono, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 285), zwaną dalej „ustawą” - 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. Stosownie do art. 15 ust. 2 ustawy: „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”.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.) warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest

ich ogłoszenie, natomiast zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zwanej dalej „u.o.a.n.”, akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W świetle ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych uchwała rady gminy jest aktem prawa miejscowego, jeżeli zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. wyroki NSA: z 5 kwietnia 2002 r., I SA 2160/01, CBOSA; z 18 maja 2020 r., I OSK 430/19, CBOSA; z 14 grudnia 2022 r., III OSK 7161/21, CBOSA).

Przedmiotowa uchwała zawiera normy generalne (nie odnoszące się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, a do pewnej kategorii potencjalnych adresatów) oraz abstrakcyjne (możliwe do wykorzystania w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości). Powyższe wskazuje, że niniejsza uchwała jest aktem normatywnym, generalnym, skierowanym do nieokreślonej liczby adresatów, który stanowi o zakresie ich uprawnień i obowiązków w sferze oznaczonych stosunków prawnych. Adresatami norm ujętych w uchwale nie są bowiem wyłącznie podmioty wewnętrzne, usytuowane w strukturach organizacyjnych administracji publicznej, lecz również określona społeczność lokalna (w tym przewoźnicy, pasażerowie), co czyni z tej uchwały akt o charakterze prawa miejscowego, a nie akt wewnętrzny.

W orzecznictwie sądów administracyjnych, przyjmuje się, że uchwała w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych oraz określenia warunków korzystania z tych przystanków jest aktem prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Łodzi z 30 listopada 2021 r., III SA/Łd 798/21, CBOSA oraz wyrok NSA z 25 września 2018 r., I GSK 1822/18, CBOSA).

W związku z powyższym, zdaniem organu nadzoru, promulgacja badanej uchwały jest obowiązkowa, stosownie do art. 2 ust. 1 u.o.a.n. Warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Taka uchwała podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 u.o.a.n.). Stąd też należy stwierdzić, iż brak publikacji takiej uchwały stanowi niezachowanie wymagań przewidzianych w art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w art. 2 ust. 1, art. 3, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 u.o.a.n. oraz w art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.

Organ nadzoru wskazuje równocześnie, że w uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r., II SA/Po 228/18, CBOSA, stwierdzono: „W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada 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, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwale, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji [...]”.

Biorąc powyższe pod uwagę, organ nadzoru stwierdza, że badana uchwała narusza prawo w stopniu istotnym, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jej nieważności w całości.

Ponadto Rada Miejska Krzywinia w załączniku nr 2 do uchwały, zwanym dalej: „załącznikiem”, określiła „Warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Krzywiń”.

W § 8 załącznika postanowiono, że „W przypadku prowadzenia jakichkolwiek prac remontowych lub konserwatorskich na przystankach autobusowych zarządca zastrzega sobie możliwości zmiany lokalizacji tych obiektów oraz prawa do ich likwidacji bądź czasowego zawieszenia w funkcjonowaniu”. W ocenie organu nadzoru kwestionowany przepis reguluje materię, która nie mieści się w pojęciu „warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych”. Powyższe oznacza, że kwestionowany przepis rada podjęła z przekroczeniem przyznanego jej upoważnienia ustawowego.

Z kolei w postanowieniach § 9 załącznika określono przesłanki umożliwiające cofnięcie uzgodnienia korzystania z przystanków komunikacyjnych.

Odnosząc się do powyższych regulacji należy zauważyć, że kwestia uzgadniania zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców została unormowana ustawowo. W myśl art. 25 ust. 5 ustawy: „Przy uzgadnianiu zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców, o którym mowa w ust. 3 pkt 16, właściciel przystanku komunikacyjnego położonego w granicach administracyjnych miasta lub

dworca albo zarządzający tymi obiektami uzgadnia zasady korzystania z tych obiektów, w przypadku gdy proponowany rozkład jazdy: 1) określa 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”.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że Rada Miejska Krzywinia nie była uprawniona do unormowania w uchwale przesłanek cofnięcia uzgodnienia korzystania z przystanków komunikacyjnych, skoro przesłanki te wynikają z ustawy (art. 25 ust. 5 *a contrario*). Tym bardziej ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego, do czego w istocie doszło w § 9 załącznika do uchwały, musi zostać zakwalifikowana jako istotne naruszenie normy kompetencyjnej wynikającej z art. 15 ust. 2 ustawy, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności wadliwej regulacji. Przedmiotowa kwestia powinna zostać uzgodniona przez strony w umowie dotyczącej korzystania z przystanków komunikacyjnych (por. wyrok WSA w Poznaniu z 19 września 2023 r., III SA/Po 417/23; CBOSA). W tym miejscu należy przywołać treść art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, z późn. 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. Strony posiadają zatem swobodę w kształtowaniu łączącego je stosunku zobowiązaniowego, w tym także w zakresie odnoszącym się do wypowiedzania zawartej umowy, oczywiście przy uwzględnieniu bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawowych.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
(-) Karolina Fabiś-Szulc
I Wicewojewoda Wielkopolski
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska Krzywinia

Burmistrz Miasta i Gminy Krzywiń