



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 października 2025 r.

Poz. 5766

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.585.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 października 2025 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)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XVIII/129/2025 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych oraz warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Kuźnia Raciborska, w części określonej w:

- 1) ust. 2 pkt 1 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 2025 r. poz. 285), 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 ze zm.) i art. 4 ust. 4a, ust. 4aa ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 869);
- 2) ust. 5 Załącznika Nr 2 do uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 2 w zw. z art. 16 ustawy;
- 3) ust. 6 Załącznika Nr 2 do uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 2 w zw. z art. 16 ustawy;
- 4) ust. 9 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), dalej jako: *Prawo Przewozowe*;
- 5) ust. 11 Załącznika Nr 2 do uchwały, jako sprzecznej z art. 63 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2025 r. poz. 734);
- 6) ust. 12 Załącznika Nr 2 do uchwały, jako sprzecznej z art. 34 ust. 2 Prawa Przewozowego oraz art. 15 ust. 2 ustawy oraz z art. 30 ust. 1 i art. 33 ustawy o samorządzie gminnym.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 sierpnia 2025 r. Rada Miejska w Kuźni Raciborskiej podjęła uchwałę Nr XVIII/129/2025 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych oraz warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Kuźnia Raciborska, dalej jako: *uchwała*.

Załącznik Nr 1 do uchwały stanowi: *Wykaz przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Kuźnia Raciborska* oraz Załącznik Nr 2 stanowi: *Warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Kuźnia Raciborska*.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 września 2025 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).

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). 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 ust. 2 pkt 1 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 gminnego, 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 gminy 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 gminnemu z urzędu, a także stanowią notoryjność powszechną.

Przechodząc dalej należy wskazać, że Rada w ust. 5 i 6 Załącznika Nr 2 do uchwały postanowiła, że:

*5. Opłata za korzystanie z przystanków jest naliczana i pobierana przez Gminę w okresach miesięcznych.*

*6. Przewoźnicy zobowiązani są po zakończeniu każdego miesiąca kalendarzowego w terminie do 15. dnia miesiąca następnego, przekazać Gminie zestawienie zbiorcze zatrzymań pojazdów realizujących przewozy na poszczególnych przystankach, w celu wystawienia faktury za korzystanie z przystanków autobusowych.*

Powyższe przepisy nie mieszczą się w zakresie delegacji ustawowej z art. 15 ust. 2 ustawy, gdyż nie stanowią warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych. Kwestia opłat za korzystanie z przystanków stanowi odrębną materię, która jest uregulowana w art. 16 ustawy. Przepisy ustawy nie dają upoważnienia ustawowego do podjęcia uchwały w przedmiocie ustalenia sposobu ich naliczania oraz metody ich rozliczania.

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że Rada w ust. 9 Załącznika Nr 2 do uchwały uregulowała, że: *Przewoźnik zobowiązany jest do pisemnego powiadomienia Gminy Kuźnia Raciborska z 1 miesięcznym wyprzedzeniem o planowanych zmianach, które mają wpływ na informacje zawarte w dokumentach załączonych do wniosku lub zaprzestaniu działalności przewozowej.* W tym miejscu należy wskazać, że 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.* Wobec czego Rada przepisem ust. 9 Załącznika Nr 2 do uchwały dokonała modyfikacji art. 34 ust. 1 Prawa przewozowego, gdyż uregulowany przez Radę obowiązek wynika już z przedmiotowej regulacji ustawowej, a także Rada w uchwale zmieniała ustawowo wskazany termin na zgłoszenie dokonanych zmian przez przewoźnika. Termin miesięczny kończy się z upływem tego dnia w kolejnym miesiącu, który odpowiada początkowemu dniowi terminu; zaś termin 30 dni może upłynąć w innym dniu, ze względu na ilość dni w danym miesiącu.

Przechodząc dalej należy wskazać, że Rada w ust. 11 Załącznika Nr 2 do uchwały postanowiła, iż: *Zabrania się na terenie przystanków komunikacyjnych bez zgody Gminy Kuźnia Raciborska umieszczania plakatów i ogłoszeń oaz prowadzenia innej działalności niż przewóz osób.* W ocenie organu nadzoru, czyny, 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.

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że Rada ust. 12 Załącznika Nr 2 do uchwały uregulowała, że: *Wykonanie i umieszczenie tabliczek rozkładu jazdy, a także dbałość o ich czystość i wygląd estetyczny należy do przewoźnika. Wzór tabliczki i sposób mocowania należy uzgodnić w Referacie Rozwoju i Sportu Urzędu Miejskiego w Kuźnia Raciborskiej.* Zdaniem organu nadzoru regulacja ta wykracza poza upoważnienie ustawowe przyznane Radzie w art. 15 ust. 2 ustawy. Wskazać należy, iż w myśl art. 2 ust. 2 Prawa Przewozowego, 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. Jednocześnie na mocy art. 34 ust. 2 Prawa Przewozowego, minister właściwy do spraw transportu został upoważniony do określenia w drodze rozporządzenia m.in. sposobu i terminów ogłaszania oraz aktualizacji rozkładów jazdy. Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia

10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. z 2018 r. poz. 202) do obowiązków przewoźnika należy m. in. przekazanie rozkładu jazdy organizatorowi publicznego transportu zbiorowego, lub właścicielowi albo zarządzającemu przystankiem - w formie kopii zatwierdzonego rozkładu jazdy w postaci pliku w formacie PDF oraz w wersji elektronicznej umożliwiającej edycję tekstu (§ 11 ww. rozporządzenia). Wobec czego przepis ust. 12 Załącznika Nr 2 do uchwały reguluje tę kwestię odmiennie, niż to wynika z przepisów rozporządzenia wydanego na podstawie art. 34 ust. 2 Prawa Przewozowego.

Ponadto przechodząc do analizy zdania drugiego ust. 12 Załącznika Nr 2 do uchwały, należy wskazać, że taki sposób ukształtowania przedmiotowego przepisu uchwały stanowi nieuprawnione wkroczenie przez Radę w sferę autonomii organu wykonawczego, w którego gestii, zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, leży wykonywanie uchwał rady gminy. Jest to jednakże obowiązek ustawowy, a Rada nie może formułować wobec organu wykonawczego szczegółowych wytycznych w zakresie sposobu wykonania uchwały. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że na mocy art. 33 ustawy o samorządzie gminnym, to wójt (burmistrz, prezydent miasta), jako kierownik urzędu gminy, decyduje o jego strukturze organizacyjnej, poprzez nadanie mu regulaminu organizacyjnego. W zakresie wskazania konkretnego referatu urzędu, odpowiedzialnego za uzgadnianie wzoru i sposobu mocowania tabliczki z rozkładem jazdy, Rada – jako organ stanowiący w sposób niedopuszczalny ingeruje w kompetencje Burmistrza Miasta – jako organu wykonawczego.

Na marginesie organ nadzoru wskazuje, że Rada w ust. 4 Załącznika Nr 2 do uchwały Rada postanowiła, że: *Korzystanie z przystanków komunikacyjnych jest odpłatne. Stawka opłat jest zgodna z ustawą o transporcie zbiorowym (Dz. U. 2025 poz. 285 z późn. zm.) oraz uchwałą nr X/114/2011 Rady Miejskiej w Kuźnia Raciborskiej z dnia 29 września 2011 r. w sprawie ustalenia stawki opłat za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem albo zarządzającym jest Gmina Kuźnia Raciborska.* Tymczasem kwestię odpłatności za korzystanie z przystanków określa ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, a nie nieistniejąca w polskim porządku prawnym ustawa o transporcie zbiorowym.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienia, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w sprzeczności z określonym przepisem prawnym. 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).

Wszystkie przywołane powyżej orzeczenia sądów są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVIII/129/2025 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych oraz warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Kuźnia Raciborska – w części określonej na wstępie, 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**