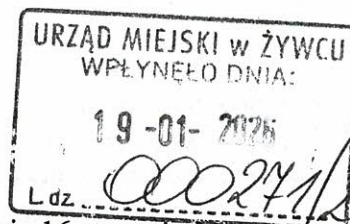




WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.30.2026



Katowice, dnia 16 stycznia 2026 r.

Rada Miejska w Żywcu

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 XXIV/162/2025 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 18 grudnia 2025 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Miasta Żywca oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, w części określonej w:

- 1) § 2 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 2 w związku z art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 258), dalej jako: *ustawa*, i w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*,
- 2) § 3 załącznika nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 2 ustawy w związku z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 1262), w związku z § 11 ust. 1 pkt 3, § 11 ust. 3 pkt 2 lit. b i § 17 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) i w związku z art. 7 Konstytucji RP.

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 grudnia 2025 r. Rada Miejska w Żywcu przyjęła uchwałę Nr XXIV/162/2025 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Miasta Żywca oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, dalej jako: *uchwała*.

Załącznik nr 1 do uchwały stanowi: *REGULAMIN KORZYSTANIA Z PRYZSTANKÓW KOMUNIKACYJNYCH, KTÓRYCH WŁAŚCICIELEM LUB ZARZĄDZAJĄCYM JEST MIASTO ŻYWIEC*, dalej jako: *Regulamin*.

Z kolei Załącznik nr 2 do uchwały stanowi: *WYKAZ PRYZSTANKÓW KOMUNIKACYJNYCH KTÓRYCH WŁAŚCICIELEM LUB ZARZĄDZAJĄCYM JEST MIASTO ŻYWIEC*.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 grudnia 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że zawiera ona istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie jej nieważności w części.

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*. Ponadto 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. 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.*

Organ nadzoru podkreśla, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności, z której 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 lub jej niewypełnienie przez Radę Miejską przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99), w którym stwierdzono, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały należy zauważyć, że przepis zawarty w § 2 ust. 2 Regulaminu stanowiący, iż: *Stawka opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Miasto Żywiec, z wyłączeniem przystanków będących w użyczeniu innym Gminom, jest ustalana przez Radę Miejską w Żywcu w drodze uchwały, należy uznać za przepis mający charakter informacyjny, takim przepisem Rada nie wprowadza żadnej normy prawa. Zamieszczanie w akcie rangi prawa miejscowego jest zbędne i niedopuszczalne. Należy też wskazać, że kwestia opłat za korzystanie z przystanków stanowi odrębną materię, która jest uregulowana w art. 16 ustawy, a zgodnie z delegacją zawartą w art. 16 ust. 4 ustawy: *Za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców, których właścicielem albo zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, mogą być pobierane opłaty. Stawka opłaty jest ustalana w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad.* Organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do regulowania (powtarzania, modyfikowania) materii, która została już uregulowana w obowiązujących przepisach prawa rangi ustawowej. Organ nadzoru sygnalizuje, że powtórzenie czy modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy.*

W świetle powyższego, przepis zawarty w § 2 ust. 2 Regulaminu należy uznać za istotnie naruszający prawo, to jest podjęty z przekroczeniem upoważnienia zawartego w art. 15 ust. 2 w związku z art. 16 ust. 4 ustawy i w związku z art. 7 Konstytucji RP, gdyż zawiera treści mające

charakter informacyjny i reguluje materią już uregulowaną przez ustawodawcę w akcie wyższego rzędu.

Kolejno należy wskazać, że w opinii organu nadzoru Rada Miejska w Żywcu przekroczyła granice delegacji ustawowej zawartej w art. 15 ust. 2 ustawy postanawiając w § 3 Regulaminu, że: *MZK w Żywcu SP. z o. o. oraz przewoźnicy zobowiązani są do zamieszczania rozkładu jazdy na przystankach we własnym zakresie po uzgodnieniu i zaakceptowaniu przez Miasto formy i rozmiaru tabliczki przystankowej.*

W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 1262): *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. Zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. z 2018 r. poz. 202), dalej jako: *Rozporządzenie: Przewoźnik wykonujący regularny przewóz osób podaje rozkład jazdy do publicznej wiadomości w szczególności poprzez (...) 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.* Ponadto § 11 ust. 3 pkt 2 lit. b Rozporządzenia stanowi, że: *W transporcie drogowym podawanie rozkładu jazdy do publicznej wiadomości polegające na: przekazaniu (...) 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.* W ocenie organu nadzoru z przywołanych regulacji wynika, że obowiązek ogłaszania rozkładów jazdy w transporcie drogowym na przystankach i dworcach ciąży na ich właścicielach lub zarządcach.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że nałożenie w uchwale na przewoźników obowiązku wywieszania rozkładów jazdy na przystankach oznacza, że Rada w istocie przerzuciła na te podmioty koszty publikacji rozkładów jazdy. Tymczasem zgodnie z § 17 ust. 1 Rozporządzenia: *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.*

Mając na uwadze powyższe, podkreślenia wymaga, iż przywołane wyżej przepisy jasno stanowią, iż obowiązek ogłaszania rozkładów jazdy na przystankach i dworcach ustawodawca nałożył na właścicieli i zarządców przystanku komunikacyjnego, tym samym w zakresie delegacji ustawowej rady miejskiej nie mieści się uprawnienie do regulowania przedmiotowej materii.

Przekroczenie granic delegacji ustawowej w powyższym zakresie przez Radę Miejską w Żywcu należy zakwalifikować jako istotne naruszenie art. 15 ust. 2 ustawy w związku z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe w związku z § 11 ust. 1 pkt 3, § 11 ust. 3 pkt 2 lit. b i § 17 ust. 1 Rozporządzenia i w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Powyżej opisane uchybienia 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/OI 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18).

Niezależnie od powyższego, tutejszy organ wskazuje na nieistotne naruszenie prawa.

W § 2 pkt 2-5 uchwały Rada postanowiła o utracie mocy uchwał zmieniających uchwałę Nr XXII/151/2016 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 19 maja 2016 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Miasta Żywca oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków.

W ocenie organu nadzoru, uchylenie przepisów uchwały nowelizującej wcześniejszy akt jest bezprzedmiotowe. Zgodnie 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), 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). Należy również zwrócić uwagę na treść § 93 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), który to przepis na zasadzie § 143 ww. Zasad ma odpowiednie zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego. Zgodnie z § 93 ust. 1 i 3 ww. Zasad ustawa zmieniająca [tu: uchwała - akt prawa miejscowego] może zawierać jedynie przepisy uchylające, przepisy zastępujące lub przepisy uzupełniające przepisy ustawy zmienianej, a w razie potrzeby - także przepisy epizodyczne, przejściowe i dostosowujące, konieczne ze względu na dokonywaną nowelizację (ust. 1), a jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach, jeżeli jest to konieczne dla uniknięcia luki w prawie, w ustawie zmieniającej można wyjątkowo zamieścić przepisy, które regulują sprawy wykraczające poza zakres unormowania ustawy zmienianej (ust. 3). W rozpatrywanej sprawie taka sytuacja nie miała miejsca. W związku z powyższym nie znajdzie tu zastosowania § 93 ust. 4 ww. Zasad, który - na zasadzie wyjątku przewiduje, że jeżeli w ustawie zmieniającej wyjątkowo zamieszczono przepisy inne niż określone w ust. 1, nie wystarczy poprzestać na uchyleniu ustawy znowelizowanej, ale uchyla się także te przepisy.

To oznacza, że brak było podstaw do przyjęcia regulacji odnoszących się do uchylenia następujących (wskazanych w § 2 pkt 2-5 uchwały) uchwał: *Nr XIII/90/2019 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 26 sierpnia 2019 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXII/151/2016 z dnia 19 maja 2016 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Miasta Żywca oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków.*; *Nr XXIII/189/2020 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXII/151/2016 z dnia 19 maja 2016 r. zmienionej uchwałą nr XIII/90/2019 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Miasta Żywca oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków.*; *Nr V/26/2024 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 24 lipca 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXII/151/2016 z dnia 19 maja 2016 r. zmienionej uchwałą nr XXIII/189/2020 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Miasta Żywca oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków.*, *Nr XX/124/2025 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXII/151/2016 zmienionej uchwałą nr V/26/2024 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Miasta Żywca oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków.*

Jednakże powyższe uchylenie samo w sobie, zdaniem organu nadzoru nie stanowi istotnego naruszenia prawa.

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), z kolei przywołane orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jest dostępne na stronie zawierającej Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Zbiór Urzędowy pod adresem: <https://otkzu.trybunal.gov.pl>

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXIV/162/2025 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 18 grudnia 2025 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Miasta Żywca oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

### **Pouczenie:**

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.

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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz  
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora  
Wydziału Nadzoru Prawnego

