



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 8 lipca 2019 r.

Poz. 5112

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.361.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 lipca 2019 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 511)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr X/65/2019 Rady Powiatu w Myszkowie z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie zasadności organizacji powiatowych przewozów pasażerskich w publicznym transporcie zbiorowym, w całości, jako niezgodnej z art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 maja 2019 r. Rada Powiatu w Myszkowie podjęła uchwałę w sprawie zasadności organizacji powiatowych przewozów pasażerskich w publicznym transporcie zbiorowym. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 czerwca 2019 r.

Zgodnie z brzmieniem § 1 uchwały Rada wyraziła wolę organizacji przez Powiat Myszkowski przewozów o charakterze użyteczności publicznej w powiatowych przewozach pasażerskich w transporcie drogowym (ust. 1). Wskazano także, że ustalenie linii komunikacyjnych, na których planowane będzie wykonywanie przewozów, o których mowa w ust. 1, dokonuje się na podstawie oceny i prognozy potrzeb przewozowych społeczności na obszarze powiatu, w tym umożliwiając dzieciom i młodzieży realizację obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki (ust. 2).

Jako podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały Rada Powiatu wskazała art. 12 pkt 4 i art. 4 ust. 1 pkt 1 i pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 7 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2016 z późn. zm.).

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Organ nadzoru ustalił, że mocą § 3 uchwały Rada zdecydowała, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Sposób określenia terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały oznacza, że Rada zakwalifikowała ją do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Przepis § 3 uchwały stanowi zatem przekroczenie ustawowego upoważnienia zawartego w art. 13 pkt 2 i 10 ustawy. W wymienionym przepisie ustawodawca postanowił, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organ powiatu (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 wskazanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie ma charakteru aktu prawa miejscowego.

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.

Wskazać przy tym należy, iż kwalifikacja danego aktu prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Z samego faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Wyróżnić bowiem można w działalności rady powiatu trzy kategorie uchwał: pierwsze będące aktami prawa miejscowego, drugie będące aktami prawa wewnętrznego obowiązującego oraz trzecie o znamionach aktów indywidualnych.

Uchwała Rady Powiatu w Myszkowie w sprawie wyrażenia woli organizacji przewozów o charakterze użyteczności publicznej w powiatowych przewozach pasażerskich nie ustanawia w ocenie organu nadzoru, przepisów powszechnie obowiązujących. Uchwała taka jest aktem kierownictwa wewnętrznego, to jest dotyczy wyłącznie działalności organu, do którego została skierowana, a jej adresatem nie są mieszkańcy a organ wykonawczy. Z przedmiotowej uchwały nie wynikają konkretne prawa, bądź obowiązki dotyczące mieszkańców powiatu myszkowskiego.

Skoro przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, nie jest również takim aktem, którego obowiązek ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym wynika z przepisów szczególnych, to brak jest podstaw do ogłoszenia jej w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tym samym Rada Powiatu Myszkowskiego stanowiąc o ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym wymienionej na wstępie uchwały istotnie naruszyła prawo tj. przepisy ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Należy wskazać, że zarówno orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i doktryna wyrażają pogląd, że warunkiem uznania danego aktu za akt prawa miejscowego jest spełnienie niezbędnych przesłanek wymaganych dla tych przepisów. Cechą takich aktów jest ich powszechność, a także generalny i abstrakcyjny charakter. Tymczasem, uchwała podejmowana w oparciu o art. 12 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym takich cech nie posiada. Tym samym nie może rozstrzygać bezpośrednio o prawach i obowiązkach podmiotów, tworzących lokalną wspólnotę samorządową. Z tego względu powyższa uchwała jest aktem kierownictwa wewnętrznego, skierowanym do Zarządu Powiatu Myszkowskiego. Jest to akt o charakterze planistycznym, programowym.

Natomiast, przywołany w podstawie prawnej art. 7 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nie stanowi podstawy prawnej do podejmowania uchwał przez Radę Powiatu, jako że z przepisu tego wynika jedynie, że powiat jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich.

Wskazania wymaga, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Z powyższego wynika, że

treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały m.in. poprzez uzależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (*por. wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 58/09; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012r., sygn. akt II SA/Gl 851/12; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

W świetle powyższego stwierdzić należy, iż uchwała Nr X/65/2019 Rady Powiatu w Myszkowie z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie zasadności organizacji powiatowych przewozów pasażerskich w publicznym transporcie zbiorowym rażąco narusza przepis art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Działanie takie musi być zatem uznane za istotne naruszenie prawa, co zgodnie z treścią przepisów art. art. 79 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

#### 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 z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**