

Projekt

z dnia 16 sierpnia 2021 r.  
Zatwierdzony przez .....

**UCHWAŁA NR .....  
RADY MIEJSKIEJ W KROŚNIEWICACH**

z dnia ..... 2021 r.

**w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi skargi Wojewody Łódzkiego na Uchwałę Nr XXXIII/193/21 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 4 lutego 2021 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXXI/175/20 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Krośniewice, których właścicielem lub zarządcą jest Gmina Krośniewice oraz określenia warunków korzystania z tych przystanków oraz udzielenia odpowiedzi na skargę**

Na podstawie art. 18 ust.2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372) oraz art.54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325) Rada Miejska w Krośniewicach uchwala, co następuje:

§ 1. Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi skargę Wojewody Łódzkiego wniesioną pismem z dnia 30 lipca 2021 r., doręczonym w dniu 4 sierpnia 2021 r. na Uchwałę Nr XXXIII/193/21 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 4 lutego 2021 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXXI/175/20 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Krośniewice, których właścicielem lub zarządcą jest Gmina Krośniewice oraz określenia warunków korzystania z tych przystanków, stanowiącą załącznik nr 1 do niniejszej Uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Krośniewic, którego zobowiązuje się do udzielenia odpowiedzi na skargę i przekazania jej wraz z aktami do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

BURMISTRZ KROŚNIEWIC

Katarzyna Erdman

Sprawdzono  
pod względem formalno-proceduralnym

adwokat  
Mariusz Ł. Kraskowski

### Uzasadnienie

Skargą z dnia 30 lipca 2021 r. (doręczoną w dniu 4 sierpnia 2021 r.) Wojewoda Łódzki skierował do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi za pośrednictwem Rady Miejskiej w Krośniewicach na Uchwałę Nr XXXIII/193/21 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 4 lutego 2021 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXXI/175/20 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Krośniewice, których właścicielem lub zarządcą jest Gmina Krośniewice oraz określenia warunków korzystania z tych przystanków, w której zaskarżył przedmiotową Uchwałę i wniósł o stwierdzenie jej nieważności w części dotyczącej pkt 4, pkt 14 i pkt 15 Załącznika do ww. Uchwały.

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 10 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325) skarga do sądu administracyjnego wnoszona jest za pośrednictwem organu, którego działanie jest przedmiotem skargi.

Organ, którego skarga dotyczy, zobowiązany jest do przekazania skargi sądowi administracyjnemu wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę.

Z uwagi na powyższe podjęcie niniejszej Uchwały jest niezbędne celem wypełnienia obowiązków nałożonych na organ gminy ww. ustawą.

BURMISTRZ KROŚNIEWIC  
Katarzyna Erdman



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.0552.12.2021

Łódź, 30 lipca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Łodzi  
ul. Piotrkowska 135  
90 - 434 Łódź

*za pośrednictwem*

✓ Rady Miejskiej w Krośniewicach  
ul. Poznańska 5  
99-340 Krośniewice

Skarżący: Wojewoda Łódzki  
ul. Piotrkowska 104  
90-926 Łódź  
REGON: 004 308 002  
reprezentowany przez radcę prawnego  
Dorotę Makowską

Strona przeciwna: Rada Miejska w Krośniewicach

## SKARGA

Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) w związku z art. 50 i art. 54 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.) oraz udzielonego przez Wojewodę Łódzkiego pełnomocnictwa, **zaskarżam** uchwałę Nr XXXIII/193/21 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 4 lutego 2021 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXI/175/20 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Krośniewice, których właścicielem lub zarządcą lub właścicielem jest Gmina Krośniewice oraz określenia warunków korzystania z tych przystanków, w części dotyczącej pkt 4, pkt 14 oraz pkt 15 Załącznika do ww. uchwały.

Zaskarżanej uchwale zarzucam istotne naruszenie prawa, polegające na obrazie przepisów:

- 1) art. 7 i art. 94 zdanie 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/skrytka  
[www.lodzkie.eu](http://www.lodzkie.eu)

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie [www.lodzkie.eu](http://www.lodzkie.eu) w zakładce ochrona danych osobowych.

- 2) art. 15 ust. 1 pkt 6 i art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1371).

**Zarzucając powyższe wnoszę o:**

- 1) stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIII/193/21 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 4 lutego 2021 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXI/175/20 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Krośniewice, których właścicielem lub zarządcą lub właścicielem jest Gmina Krośniewice oraz określenia warunków korzystania z tych przystanków, w części dotyczącej pkt 4, pkt 14 oraz pkt 15 Załącznika do ww. uchwały;
- 2) zasądzenie na rzecz Wojewody Łódzkiego kosztów postępowania sądowego, w tym kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych;
- 3) na podstawie art. 119 pkt 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wnoszę o skierowanie przedmiotowej sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym.

### **UZASADNIENIE**

W dniu 4 lutego 2021 r. Rada Miejska w Krośniewicach podjęła uchwałę Nr XXXIII/193/21 w sprawie zmiany uchwały Nr XXXI/175/20 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Krośniewice, których właścicielem lub zarządcą lub właścicielem jest Gmina Krośniewice oraz określenia warunków korzystania z tych przystanków.

W toku kontroli legalności ww. uchwały wątpliwości organu nadzoru wzbudziło brzmienie pkt 4, pkt 5, pkt 14 oraz pkt 15 Załącznika do ww. uchwały, wobec czego, w dniu 23 lutego 2021 r. zawiadomiono o wszczęciu z urzędu postępowania określonego w rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym w celu kontroli legalności powyższej uchwały.

Odpowiadając na uwagi organu nadzoru, Przewodniczący Rady Miejskiej w Krośniewicach w dniu 1 marca 2021 r., przesłał wyjaśnienia Burmistrza Krośniewic z dnia 27 stycznia 2021 r., znak: ISZ.7240.5.2021.JB, z których wynika, że po analizie prawnej kwestionowanych zapisów ww. uchwały nie znaleziono podstaw do uwzględnienia stanowiska prezentowanego przez organ nadzoru.

Kwestionowana uchwała podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 8, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1944, poz. 1378, poz. 2020, poz. 2400 – w dacie podjęcia uchwały), zwanej dalej u. p. t. z. Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 6 u. p. t. z. 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, natomiast z treści art. 15 ust. 2 u. p. t. z. wynika, 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 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. „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” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 5 stycznia 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1434/15).

W ocenie skarżącego „Warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Krośniewice” stanowiące Załącznik do uchwały Nr XXXIII/193/21 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 4 lutego 2021 r. zawierają następujące zapisy naruszające prawo w sposób istotny:

- 1) W pkt 4 Załącznika do uchwały Rada postanowiła, że: „Operator i przewoźnik mają obowiązek podać do publicznej wiadomości rozkład jazdy poprzez zawieszenie stosownej informacji na przystankach komunikacyjnych zgodnie z ustawą z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 8) i rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. z 2018 r. poz. 202)”. Zdaniem skarżącego, powyższy zapis jest niedopuszczalny, bowiem dotyczy materii, która została już uregulowana w źródle prawa powszechnie obowiązującego, tj. w art. 2 ust. 2 ustawy Prawo przewozowe. Zgodnie z tym przepisem, 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. Kwestia uregulowana w pkt 4 Załącznika do uchwały jest zatem objęta unormowaniem w akcie o randze ustawowej. Wprawdzie w orzecznictwie sądów administracyjnych sformułowany został pogląd o możliwości powtórzenia zapisów ustawowych w akcie prawa miejscowego, ale z tym zastrzeżeniem, że powtórzenie to miałoby formę przytoczenia in extenso i nastąpiłoby z jednoczesnym powołaniem się na konkretny, powtarzany przepis ustawy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31 listopada 2006r., sygn. akt II SA/Wr 745/06). Zapis pkt 4 Załącznika do uchwały tego wymogu nie spełnia, ponieważ nie przytacza przepisu ustawy w całości. Ponadto, ogólne odesłanie do przepisów określonej ustawy narusza zasady techniki prawodawczej. Uchwała w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych oraz określenia warunków korzystania z tych przystanków jest aktem prawa miejscowego. Akt ten znajduje się najniżej w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Przepisy prawne niższego rzędu, w sprawach nieuregulowanych, nie mogą bowiem zawierać odesłań do przepisów hierarchicznie wyższych (wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 176/07 oraz z dnia 30 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 673/12).

- 2) W sposób istotny narusza prawo także pkt 14 Załącznika do kwestionowanej uchwały, gdzie postanowiono, że „Burmistrz Krośniewic zastrzega sobie prawo do likwidacji, czasowego zawieszenia bądź zmiany lokalizacji przystanku, zgodnie z obowiązującymi przepisami”. Powyższy zapis również stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 15 ust. 1 pkt 6 i art. 15 ust. 2 u. p. t. z., a ponadto wkracza w zapisy art. 20f pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470 z późn. zm.). Zgodnie z treścią art. 20f pkt 1 ustawy o drogach publicznych, zarządca drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2, jest obowiązany uwzględniać uchwały rady gminy, w których dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców wskazane zostaną wstępne miejsca lokalizacji nowych przystanków komunikacyjnych; o ostatecznej lokalizacji takiego przystanku decyduje zarządca drogi, uwzględniając charakter drogi oraz warunki bezpieczeństwa ruchu drogowego. Jak przyjmuje się w judykaturze, uregulowanie w uchwale rady tego co zostało już uregulowane w akcie normatywnym wyższego rzędu, czy tym bardziej ich modyfikowanie, stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok WSA w Szczecinie dnia 29 września 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 424/10; WSA w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 672/11; NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt.

II OSK 370/07). Skarżący prezentuje również stanowisko, że takie powtórzenie zawsze jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Powtórzenie przepisów ustawowych narusza § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), w uchwale nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

- 3) W ust. 15 Załącznika postanowiono, że „nieprzestrzeganie ww. zasad będzie skutkowało wystąpieniem Burmistrza Krośniewic do organu wydającego zezwolenie z wnioskiem o jego cofnięcie”. W ocenie skarżącego zapis ten również przekracza delegację ustawową wynikającą z treści art. 15 ust. 1 pkt 6 i art. 15 ust. 2 u. p. t. z. Kwestia cofnięcia zgody na korzystanie z przystanków komunikacyjnych (ust. 15 Załącznika) - jako należąca do sfery wykonawczej - nie mieści się w zagadnieniach obejmujących zasady i warunki korzystania z przystanków. Tego rodzaju postanowienia nie powinny znajdować się w uchwale rady gminy, lecz w stosownej umowie zawartej pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a przewoźnikiem lub operatorem. To działający w imieniu tej jednostki organ wykonawczy powinien kształtować treść umowy w granicach wyznaczonych przez przepis art. 353<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.). W myśl tej fundamentalnej zasady prawa cywilnego 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. W tym świetle niedopuszczalne jest, aby strona przyszłej umowy (przewoźnik) nie miał wpływu na jego treść, z uwagi na to, że jej postanowienia reguluje już podjęta uchwała będąca aktem prawa miejscowego. Ponadto, zagadnienia dotyczące cofnięcia potwierdzenia zgłoszenia przewozu zostały uregulowane w art. 35 ust. 4 i 7 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1371), które to przepisy określają przypadki cofnięcia potwierdzenia zgłoszenia przewozu, jak również przesłanki wygaśnięcia potwierdzenia zgłoszenia przewozu.

Podsumowując należy wskazać, że ustawodawca formułując delegację dla rady gminy do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym. Niedopuszczalne jest zatem takie działanie organu realizującego delegację ustawową, które

polega na powtarzaniu bądź modyfikowaniu wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Wydając akty będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy rada musi zatem respektować zakres delegacji zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu, powstrzymując się od wypełniania ich treści postanowieniami ustawy (por. Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt: I SA/LU 882/02). Zaskarżone zapisy Załącznika do uchwały nr XXXIII/193/21 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 4 lutego 2021 r. zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa, toteż wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanej części jest uzasadniony.

Załączniki:

- 1) odpis skargi;
- 2) pełnomocnictwo;
- 3) uchwała Nr XXXIII/193/21 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 4 lutego 2021 r.;
- 4) zawiadomienie Wojewody Łódzkiego z dnia 23 lutego 2021 r. r., znak: PNIK-I.4131.194.2021;
- 5) pismo Burmistrza Krośniewic z dnia 27 stycznia 2021 r., znak: IŚZ.7240.5.2021.JB.

RADCA PRAWNY  
  
Dorota Makowska