



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 7 lutego 2024 r.

Poz. 1111

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.78.2024 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 4 lutego 2024 r.

#### Rada Miejska w Inowłodzu

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

#### stwierdzam nieważność:

§ 5 uchwały Nr LXX/460/23 Rady Gminy Inowłódz z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie organizacji publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy Inowłódz na rok 2024.

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Inowłódz podjęła w dniu 28 grudnia 2023 r. uchwałę Nr LXX/460/23 w sprawie organizacji publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy Inowłódz na rok 2024, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 9 stycznia 2024 r.

W dniu 23 stycznia 2024 r. zawiadomiono o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego określonego w rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym w celu kontroli legalności powyższej uchwały. Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczyły § 5 ww. uchwały, zgodnie z którym „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego”.

Odpowiadając na uwagi organu nadzoru, Burmistrz Inowłodza w piśmie z 25 stycznia 2024 r., znak: RO.0004.2.2024 przesłał wyjaśnienia, w których wskazał, że podejmując przedmiotową uchwałę Rada Gminy Inowłódz postanowiła w szczególności o organizacji gminnych przewozów pasażerskich oraz ustaliła sieć komunikacyjną na terenie Gminy Inowłódz. Wobec takiego przedmiotu regulacji uchwały, rada gminy uznała, iż jej treść skierowana jest do wszystkich mieszkańców gminy, a także do innych osób korzystających z owego transportu, czyli do szerokiego grona adresatów, a nie indywidualnych odbiorców, a wobec tego zawiera ona normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym. Tym samym przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego i z tego powodu w § 5 uchwały określono, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego.

Organ nadzoru nie uznaje wyjaśnień i prezentuje w niniejszej sprawie następujące stanowisko.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a, art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 2778 z późn. zm.) oraz art. 13 ust. 1 i art. 22 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2464 z późn. zm.).

Stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy lokalnego transportu zbiorowego.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, organizatorem publicznego transportu zbiorowego, zwanym dalej „organizatorem”, właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów, jest gmina na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich.

Do zadań organizatora należy organizowanie publicznego transportu zbiorowego (art. 8 pkt 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym).

**Art.13.** ustawy o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej wskazuje, że organizator może uzyskać ze środków Funduszu dopłatę po zawarciu umowy o dopłatę z właściwym wojewodą. Umowa jest zawierana na wniosek organizatora, zaś art. 22 ww. ustawy stanowi, że dopłaty ze środków Funduszu podlegają linie komunikacyjne niefunkcjonujące co najmniej 3 miesiące przed dniem wejścia w życie ustawy oraz linie, na które umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego zostanie zawarta po dniu wejścia w życie ustawy (ust. 1 ww. ustawy). Zawarcie umowy, o której mowa w ust. 1, wymaga uzyskania zgody organu stanowiącego właściwego organizatora (ust. 2 ww. ustawy).

Analiza powyższych przepisów skłania organ nadzoru do stanowiska, że nie stanowią one podstawy prawnej do podjęcia przez Radę Gminy Inowłódz uchwały, która podlegałaby publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego. Tym samym, zdaniem organu nadzoru, treść § 5 uchwały w sposób istotny narusza art. 13 pkt 2 w związku z art. 4 ust. 1 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 ustawą.

Należy również zauważyć, że stosownie do treści art. 13 ustawy, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej; 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;
- 4) statuty związków metropolitalnych;
- 5) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 6) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 7) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: a) między jednostkami samorządu terytorialnego, b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 8) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 9) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 10) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 11) statut urzędu wojewódzkiego;
- 12) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Cytowany przepis określa zamknięty katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Prawo stanowienia aktów prawa miejscowego, na podstawie art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, przysługuje gminie. Z kolei w myśl art. 41 ust. 1 powołanej ustawy, akty prawa miejscowego ustanawia rada

gminy w formie uchwały. Należy wyjaśnić, że akty prawa miejscowego muszą być wydane na podstawie wyraźnego upoważnienia zawartego w ustawie. Adresatem takiego aktu mogą być wszelkie podmioty na terenie działania danego organu. Akty prawa miejscowego muszą zawierać wypowiedzi dyrektywne wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się w powtarzalnych sytuacjach, normy generalne i abstrakcyjne. W praktyce ma to oznaczać, że akt prawa miejscowego jest adresowany do wszystkich mieszkańców gminy, rozstrzyga o prawach i obowiązkach wiążąc każdego, kogo dotyczy i kto znajdzie się na obszarze gminy.

Zdaniem organu nadzoru, uchwała Nr LXX/460/23 Rady Gminy Inowłódz z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie organizacji publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy Inowłódz na rok 2024 nie posiada cech aktu prawa miejscowego.

W § 3 ww. uchwały, Rada Gminy Inowłódz, upoważniła Wójta Gminy Inowłódz do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na zasadach określonych w art. 22 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Mając na uwadze powyższe, udzielenie przez Radę Gminy Inowłódz wójtowi, upoważnienia do zawarcia wskazanej powyżej umowy nie stanowi materii, która ustanawia normy generalne i abstrakcyjne, stanowi akt indywidualny, skierowany wyłącznie do organu wykonawczego, nie przyznaje praw ani nie nakłada obowiązków nieokreślonego kręgowi odbiorców, a więc jest aktem normatywnym kierownictwa wewnętrznego.

Jednocześnie w § 2 zakwestionowanej uchwały, Rada Gminy Inowłódz określiła gminną sieć komunikacyjną, na której planowane jest wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej w okresie od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2024 r. a także wskazała z jakich linii komunikacyjnych sieć będzie się składać.

Organ nadzoru nie podziela stanowiska wyrażonego przez Burmistrza Inowłódza w piśmie z 25 stycznia 2024 r., że przedmiotowe zapisy zawierają normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym, gdyż są skierowane do wszystkich mieszkańców gminy, a także do innych osób korzystających z owego transportu, czyli do szerokiego grona adresatów, a nie indywidualnych odbiorców oraz że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego i z tego powodu w § 5 uchwały określono, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego.

Postanowienia § 2 przedmiotowej uchwały nie nadają jej cech aktu prawa miejscowego, których rada gminy nie mogła wywieść z przywołanych w podstawie prawnej uchwały przepisów art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz art. 8 pkt 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, gdyż nie zawierają one upoważnienia dla rady do określenia sieci komunikacyjnej. Przepisy zawarte w treści uchwały dotyczące sieci komunikacyjnej lub linii komunikacyjnej mogą stanowić jedynie element doprecyzowujący zakres udzielonej przez radę gminy zgody dla wójta do zawarcia umów, nie mogą one stanowić natomiast elementu kreującego samą sieć. Tym samym nie zawierają one norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym. Ponadto stanowią akt indywidualny, skierowany wyłącznie do organu wykonawczego, nie przyznają praw ani nie nakładają obowiązków nieokreślonego kręgowi odbiorców.

Dodatkowo należy wskazać, że obowiązek publikacji tej uchwały nie wynika również z przepisów szczególnych.

Zatem uchwała Nr LXX/460/23 w sprawie organizacji publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy Inowłódz na rok 2024 nie podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Jednocześnie mając na uwadze art. 4 ust. 1 ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Powyższe oznacza, że przedmiotowa uchwała nie spełnia wymogów, które pozwoliłyby na jej zakwalifikowanie jako aktu prawa miejscowego, która podlegałaby ogłoszeniu w dzienniku urzędowym. Tym samym zawarte w niej przepisy nie wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia. Przedmiotowa uchwała jako akt normatywny kierownictwa wewnętrznego wchodzi w życie z dniem jej podjęcia.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

Reasumując, § 5 przedmiotowej uchwały w istotny sposób narusza art. 13 pkt 2 w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Mając na uwadze powyższe, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

**Dorota Ryl**

Do wiadomości:

Burmistrz Inowłódza