



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 18 grudnia 2023 r.

Poz. 7767



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.431.2023

z dnia 15 grudnia 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLIX/339/23 Rady Gminy Konstantynów z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie utworzenia linii komunikacyjnej i wyrażenia zgody na zawarcie umowy z operatorem na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego o charakterze użyteczności publicznej na terenie Gminy Konstantynów w roku 2024

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, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIX/339/23 Rady Gminy Konstantynów z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie utworzenia linii komunikacyjnej i wyrażenia zgody na zawarcie umowy z operatorem na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego o charakterze użyteczności publicznej na terenie Gminy Konstantynów w roku 2024.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLIX/339/23 została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 grudnia 2023 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy postanowiła o utworzeniu linii komunikacyjnej: Konstantynów - Antolin - Wiechowicze - Zakalinki - Konstantynów (§ 1 uchwały).

Warunkiem uruchomienia linii komunikacyjnej jest pozytywne rozpatrzenie przez Wojewodę Lubelskiego wniosku w sprawie dopłaty do funkcjonowania linii komunikacyjnych z Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (§ 2 uchwały).

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta bez uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa, a zatem bez podstawy prawnej.

Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Rada Gminy upatruje podstaw prawnych uchwały w art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1343, ze zm.).

Zgodnie z 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.

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym w art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a stanowi, iż organizatorem publicznego transportu zbiorowego, właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów - na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich - jest gmina.

Ponadto, ww. ustawa w art. 7 ust. 4 pkt 1 stanowi, że określone w ustawie zadania organizatora, o którym mowa w ust. 1 pkt 1-5, wykonuje w przypadku gminy - wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Zgodnie natomiast z art. 8 pkt 2 ustawy, do zadań organizatora należy organizowanie publicznego transportu zbiorowego.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że ustawodawca wskazał na organy wykonawcze poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego jako wykonujące określone w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym zadania organizatora. W przypadku gminy będzie to wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Ustawowych kompetencji organów wykonawczych nie mogą przejąć inne organy, np. stanowiące i kontrolne. Przykładowo, kompetencji wójta, burmistrza bądź prezydenta nie może przejmować rada gminy. Jeżeli przepis ustawy przyznaje kompetencję do działania organowi wykonawczemu gminy, podjęcie przez radę gminy w tej sprawie uchwały jest działaniem z naruszeniem prawa administracyjnego (zob. B. Kwiatek, A. Wach, K. Wach, Publiczny transport zbiorowy. Komentarz, WKP 2021).

W ocenie organu nadzoru w ramach kompetencji wójta gminy obejmujących organizowanie publicznego transportu zbiorowego na liniach (sieciach) komunikacyjnych w gminnych przewozach pasażerskich mieści się uprawnienie do tworzenia linii komunikacyjnych.

Tym samym na gruncie obowiązujących przepisów prawa brak jest podstaw prawnych do podjęcia przez Radę Gminy kwestionowanej uchwały.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W uzupełnieniu należy wskazać, iż Rada Gminy w § 3 przedmiotowej uchwały wyraziła zgodę na zawarcie przez Gminę Konstantynów umowy z operatorem na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na linii utworzonej zgodnie z § 1 uchwały.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2464, ze zm.) organizator może uzyskać ze środków Funduszu dopłatę po zawarciu umowy o dopłatę z właściwym wojewodą. Umowa jest zawierana na wniosek organizatora.

Z kolei w myśl art. 22 ustawy, dopłacie ze środków Funduszu podlegają linie komunikacyjne niesfunkcjonujące 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). Zawarcie umowy, o której mowa w ust. 1, wymaga uzyskania zgody organu stanowiącego właściwego organizatora (ust. 2).

Na podstawie przywołanych przepisów należy wskazać, iż Rada Gminy posiada upoważnienie do wyrażenia zgody na zawarcie umowy z operatorem na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Jednakże z uwagi na treść postanowień przyjętych w kwestionowanej uchwale, a co za tym idzie konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego regulacji o utworzeniu linii komunikacyjnej jako podjętych bez podstawy prawnej, pozostawienie zgody na zawarcie umowy wyrażonej w § 3 uchwały należy uznać za bezprzedmiotowe.

Nadmieniam, że opisana wada prawna była już przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego z dnia 6 grudnia 2022 r., znak: PN-II.4131.401.2022, stwierdzającego nieważność uchwały Nr XXXVIII/263/22 Rady Gminy Konstantynów z dnia 4 listopada 2022 r. w sprawie utworzenia linii komunikacyjnej i wyrażenia zgody na zawarcie umowy z operatorem na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego o charakterze użyteczności publicznej na terenie Gminy Konstantynów w roku 2023.

Przedmiotowa uchwała jest obciążona również wadą prawną innego rodzaju.

W § 5 uchwały Rada Gminy postanowiła, że: „Traci moc uchwała Nr XXXVIII/263/22 Rady Gminy Konstantynów z dnia 4 listopada 2022 r. w sprawie utworzenia linii komunikacyjnej i wyrażenia zgody na

zawarcie umowy z operatorem na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego o charakterze użyteczności publicznej na terenie Gminy Konstantynów w roku 2023”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja uchwały została podjęta z naruszeniem § 6, § 39 ust. 1 i § 40 ust. 1 w zw. z § 141 zasad techniki prawodawczej, przyjętych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Zgodnie z § 6 zasad techniki prawodawczej przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Zgodnie natomiast z § 39 ust. 1 zasad techniki prawodawczej, w przepisie uchylającym wyczerpująco wymienia się ustawy, które ustawa uchyla; nie poprzestaje się na domyślnym uchyleniu poprzedniej ustawy przez odmienne uregulowanie danej sprawy w nowej ustawie.

Przepisowi uchylającemu ustawę nadaje się brzmienie: "Traci moc ustawa ... (tytuł ustawy)." - § 40 ust. 1 zasad techniki prawodawczej.

Powyższe przepisy znajdują zastosowanie do projektów uchwał z mocy odesłania zawartego w § 141 zasad techniki prawodawczej.

Przywołane przepisy zasad techniki prawodawczej określają zarówno treść przepisu uchylającego, jak również sposób sformułowania tegoż przepisu, przy czym należy podkreślić, że akt uchylany (zawarty w treści przepisu uchylającego) musi istnieć w systemie prawa.

Jest to warunek konieczny dla zaistnienia ważnego oraz prawnie skutecznego uchylenia aktu prawnego. Nie można uchylać aktu prawnego, który nie istnieje w systemie prawa.

W kontekście powyższego należy wskazać, że przywołanym już wyżej prawomocnym rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 6 grudnia 2022 r., znak: PN-II.4131.401.2022 Wojewoda Lubelski stwierdził nieważność uchwały Nr XXXVIII/263/22 Rady Gminy Konstantynów z dnia 4 listopada 2022 r. w sprawie utworzenia linii komunikacyjnej i wyrażenia zgody na zawarcie umowy z operatorem na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego o charakterze użyteczności publicznej na terenie Gminy Konstantynów w roku 2023.

Skutkiem stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXVIII/263/22 było wyeliminowanie przedmiotowej uchwały - z mocą od dnia jej podjęcia.

Tym samym, Rada Gminy nie jest uprawniona do uchylenia uchwały, która już została wyeliminowana z obrotu prawnego przez organ nadzoru.

Uchylenie przepisów na skutek wydania aktu derogującego oznacza wyeliminowanie ich z obrotu prawnego ze skutkiem od daty wejścia w życie aktu derogującego, czyli ze skutkiem *ex nunc*. Tymczasem stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje skutki od chwili jego podjęcia, czyli z mocą *ex tunc*. Zatem w tym ostatnim przypadku uchwałę należy potraktować tak jakby nigdy nie została podjęta (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt I OSK 1275/09).

W związku z tym zapis o utracie mocy obowiązującej uchwały, której nieważność stwierdzono aktem nadzoru, nie może się ostać w obrocie prawnym.

Rozwiązanie przyjęte w § 5 przedmiotowej uchwały, polegające na utracie mocy - w uchwale Nr XLIX/339/23 Rady Gminy Konstantynów w sprawie utworzenia linii komunikacyjnej i wyrażenia zgody na zawarcie umowy z operatorem na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego o charakterze użyteczności publicznej na terenie Gminy Konstantynów w roku 2024 - uchwały Nr XXXVIII/263/22, prowadzi do niedopuszczalnego wkroczenia w ustawowe procedury eliminowania z obrotu prawnego uchwał sprzecznych z prawem. Ponadto wywołuje swoistą niepewność dla adresatów norm prawnych tam zawartych, od kiedy kwestionowana uchwała Nr XXXVIII/263/23, nie wywołuje skutków prawnych.

Jak stwierdzono w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 25 września 2009 r. (sygn. akt II SA/Wr 325/09) taka niepewność w zakresie obowiązywania prawa w demokratycznym państwie prawa jest niedopuszczalna. Lokalny prawodawca tworząc regulacje normatywne powinien to czynić, w taki sposób, aby podmiot objęty zakresem zastosowania nie pozostawał w niepewności odnośnie do jego skutków prawnych.

Zasada prawidłowej legislacji ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw złączonych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako „system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym” (K. Działocha, T. Zalaśński, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7).

Wskazane naruszenie godzi w „rudymtarne kanony techniki prawodawczej” (postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., P 16/03, LEX nr 107520), a zatem konieczne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały, jako istotnie naruszającej art. 2 Konstytucji RP.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIX/339/23 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Konstantynów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Konstantynów