



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 24 stycznia 2023 r.

Poz. 737

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.3.2023.8

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 13 stycznia 2023 r.

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

orzekam

nieważność § 2 zdanie pierwsze: "określa się gminną autobusową sieć komunikacyjną, na której planowane jest wykonanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej okresie od 1 stycznia 2023r do 31 grudnia 2023r." oraz § 5 w zakresie zwrotu „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” uchwały nr LIV/357/2022 Rady Gminy i Miasta Raszków z 14 grudnia 2022 r. w sprawie organizacji publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy i Miasta Raszków na rok 2023 – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 14 grudnia 2022 r. Rada Gminy i Miasta Raszków podjęła uchwałę nr LIV/357/2022 w sprawie organizacji publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy i Miasta Raszków na rok 2023, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 7 ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559), art. 7 ust. 1 pkt 1 lit a, art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1343) oraz art. 13 ust. 1 i art. 22 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 maja 2019 roku o Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2464)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 15 grudnia 2022 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał, przepisami prawa ustrojowego, przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 364/98, CBOSA). W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

W myśl 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): „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”.

Jak stanowi art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej; 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; 3a) statuty związków metropolitalnych; 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niespolonej; 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy; 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: a) między jednostkami samorządu terytorialnego, b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej; 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy; 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego; 9) statut urzędu wojewódzkiego; 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Na mocy § 5 kontrolowanej uchwały rada postanowiła, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.

W ocenie organu nadzoru postanowienie § 5 przedmiotowej uchwały narusza, w stopniu istotnym art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, albowiem przedmiotowa uchwała nie ustanawia norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym oraz nie nakłada praw i obowiązków na wspólnotę samorządową. W związku z tym nie jest ona aktem prawa miejscowego i nie podlega publikacji w dzienniku urzędowym. Publikacja przedmiotowej uchwały nie została również przewidziana przez żaden przepis szczególny.

W uzasadnieniu postanowienia WSA w Poznaniu z 23 maja 2018 r., IV SA/Po 245/18 stwierdzono, że: „Choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wyeliminowanie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnoszące się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców)”. Pogląd ten był niejednokrotnie wyrażany w orzecznictwie (np. w wyrokach NSA z 27 lipca 2010 r., II OSK 1060/10 oraz z 6 maja 2014 r., I OSK 309/14).

W ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 5 przedmiotowej uchwały, przewidująca jej wejście w życie po upływie 14 dni od opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, narusza także przepis art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz art. 94 Konstytucji. Kwestionowana uchwała nie należy bowiem, do żadnej z kategorii aktów wymienionych w tych przepisach podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zgodnie z art. 22 ustawy z 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 717 ze zm.) „dopłacie 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). Zawarcie umowy, o której mowa w ust. 1, wymaga uzyskania zgody organu stanowiącego właściwego organizatora (ust. 2).

Opierając się na powyższych przepisach, zdaniem organu nadzoru, udzielenie Burmistrzowi Gminy i Miasta Raszków zgody na zawarcie umowy nie stanowi aktu prawa miejscowego. Przedmiotowa uchwała nie zawiera norm generalnych i abstrakcyjnych, stanowi wyłącznie akt indywidualny, skierowany wyłącznie do organu wykonawczego. Zgoda udzielona przez radę na rzecz organu wykonawczego ma w tym przypadku charakter prawa wewnętrznego - jest aktem kierownictwa wewnętrznego.

W § 2 uchwały rada wskazała, iż "Określa się gminną autobusową sieć komunikacyjną, na której planowane jest wykonanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej okresie od 1 stycznia 2023r do 31 grudnia 2023r. Linie komunikacyjne na których będą realizowane przewozy zawiera załącznik do niniejszej uchwały".

Podkreślenia wymaga, iż żaden przepis prawa nie zawiera delegacji do podjęcia przez organ stanowiący gminy odrębnej uchwały w przedmiocie ustalenia linii komunikacyjnych, na których planowane jest wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej na terenie gminy.

Stosownie do treści art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, 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, zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, organizator może uzyskać ze środków Funduszu podlegają linii 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.

Stosownie do treści art. 7 ust. 4 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 16 grudnia 2020 r. o publicznym transporcie zbiorowym, zadania gminy jako organizatora publicznego transportu zbiorowego na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Natomiast samo określenie przebiegu linii komunikacyjnej, na której będzie wykonywany przewóz, jest elementem potwierdzenia zgłoszenia przewozu, o którym mowa w art. 34 ustawy. Organ nadzoru wskazuje, że wymienione w podstawie prawnej uchwały przepisy nie przyznają organowi stanowiącemu gminy kompetencji do podjęcia uchwały w sprawie wyznaczenia linii komunikacyjnych publicznego transportu zbiorowego.

Rada gminy może zatem wyłącznie wyrazić zgodę lub odmówić wyrażenia zgody na zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w oparciu o przepis art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Tym samym rada gminy, jako organ stanowiący nie posiada kompetencji do ustalania przebiegu linii komunikacyjnych.

Organ nadzoru wskazuje, że przepisy zawarte w treści uchwały dotyczące sieci komunikacyjnej (lub linii komunikacyjnych) mogą stanowić jedynie element doprecyzowujący zakres udzielonej przez radę zgody dla wójta do zawarcia umowy. Nie mogą one stanowić natomiast elementu kreującego samą sieć.

Mając powyższe na uwadze uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 2 zdanie pierwsze "określa się gminną autobusową sieć komunikacyjną, na której planowane jest wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej okresie 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023r." oraz § 5 uchwały w zakresie zwrotu „po upływie 14 dni od opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Michał Zieliński

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy i Miasta Raszków

Burmistrz Gminy i Miasta Raszków