



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 lutego 2024 r.

Poz. 1065

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.34.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 stycznia 2024 r.

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 z późn. zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXIII.392.2023 Rady Gminy Ślemień z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie organizacji publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy Ślemień – w całości, jako sprzecznej z art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz. U. poz. 1123), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2464 z późn. zm.), w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 21 grudnia 2023 r. Rada Gminy w Ślemieniu podjęła uchwałę Nr LXIII.392.2023 w sprawie organizacji publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy Ślemień.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała art. 7 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a i art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 2778) oraz art. 13 ust. 1 i art. 22 ust. 1 ustawy.

Przepisem § 2 uchwały Rada określiła sieć komunikacyjną wskazując sześć linii komunikacyjnych, które mają się na nią składać (ust. 2), zastrzegając równocześnie, że warunkiem uruchomienia tej sieci jest pozytywne rozpatrzenie wniosku przez Wojewodę w sprawie dopłaty do funkcjonowania linii komunikacyjnej z Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (ust. 2). Przepisem § 3 uchwały Rada upoważniła Wójta Gminy Ślemień do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na zasadach określonych w art. 22 ust. ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym oraz do zawarcia umowy o dopłatę, o której mowa w art. 13 ustawy. Natomiast przepisem § 5 uchwały ustalono, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W przekonaniu organu nadzoru uchwała Rady w zakresie § 2 została podjęta bez podstawy prawnej.

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.* Ponadto art. 8 pkt 2 ww. ustawy stanowi, że *Do zadań organizatora należy*

*organizowanie publicznego transportu zbiorowego. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym Organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na:*

*1) badaniu i analizie potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej;*

*2) podejmowaniu działań zmierzających do realizacji istniejącego planu transportowego albo do aktualizacji tego planu;*

*3) zapewnieniu odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie:*

*a) standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych oraz dworców,*

*b) korzystania z przystanków komunikacyjnych oraz dworców,*

*c) funkcjonowania zintegrowanych węzłów przesiadkowych,*

*d) funkcjonowania zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego,*

*e) systemu informacji dla pasażera;*

*4) określaniu sposobu oznakowania środków transportu wykorzystywanych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej;*

*5) ustalaniu stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem albo zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, zlokalizowanych na liniach komunikacyjnych na obszarze właściwości organizatora;*

*6) 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;*

*7) określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla wszystkich operatorów i przewoźników oraz informowaniu o stawce opłat za korzystanie z tych obiektów;*

*8) przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowania prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;*

*9) zawieraniu umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;*

*10) ustalaniu opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 8), za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego;*

*11) ustalaniu sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego;*

*12) wykonywaniu zadań, o których mowa w art. 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.*

Zadania organizatora na liniach komunikacyjnych albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich wykonuje wójt – zgodnie z art. 7 ust. 4 pkt 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych przepisami ustawy. Takim wyjątkiem jest np. przyznana radzie gminy art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym kompetencja do określania przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów, a także uprawnienie do uchwalenia planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (art. 9 ust. 1 i ust. 2 ww. ustawy).

Należy podkreślić, że zadania w zakresie organizowania publicznego transportu zbiorowego ustalone zostały przez ustawodawcę w art. 15 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, a tym samym, stanowią więc co do zasady wyłączny przedmiot działalności organu wykonawczego gminy, a nie Rady Gminy. 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 Gminy do zawarcia umowy, o której mowa w art. 22 ustawy. Nie mogą one stanowić natomiast elementu kreującego samą sieć, tak jak to uczyniła Rada Gminy w treści § 2 badanej uchwały.

Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym w wyroku z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt II GSK 4512/16 Przepis art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nie przyznaje radzie gminy kompetencji do ustalania przebiegu linii komunikacyjnych, w tym stanowienia, które z przystanków mają być określone jako przystanki początkowe lub końcowe. Ponadto WSA w Kielcach w wyroku z dnia 29 kwietnia 2021 r., sygn. akt I SA/Ke 63/21 stwierdził, że *Art. 15 ust. 2 u.p.t.z. nie przyznaje kompetencji do ustalania przebiegu linii komunikacyjnych, w tym stanowienia, które z przystanków mają być określane jako przystanki początkowe, końcowe czy też obowiązkowe. Takie działanie rady gminy należy zakwalifikować jako działanie bez podstawy prawnej, a zatem stanowiące naruszenie prawa w stopniu istotnym, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności jej uchwały w tej części.* Stanowisko organu nadzoru, co do braku kompetencji rady gminy w zakresie określania sieci komunikacyjnej potwierdził WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 9 maja 2018 r. (sygn. akt II SA/Gl 145/18), stwierdzając, że *Wg art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a) u.p.t.z. organizatorem publicznego transportu zbiorowego, właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów, jest m. in. gmina na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich. Zgodnie z art. 8 u.p.t.z. do zadań organizatora należy: 1) planowanie rozwoju transportu; 2) organizowanie publicznego transportu zbiorowego; 3) zarządzanie publicznym transportem zbiorowym. Przy tym, co istotne, art. 7 ust. 4 pkt 1 tej ustawy stanowi, że określone w niej zadania organizatora, o którym mowa w ust. 1 pkt 1-5, wykonuje, w przypadku gminy wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Rada Gminy zatem nie mogła przejąć ustawowych kompetencji organu wykonawczego. Jej uchwała nie miała podstawy prawnej. (...)*

Te same zastrzeżenia organu nadzoru (działanie bez podstawy prawnej) dotyczą § 3 uchwały w zakresie zgody Rady na zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na zasadach określonych w art. 22 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Wskazany przepis ustawy uprawnia organizatora do bezpośredniego zawarcia umowy z operatorem o świadczenie usług we wskazanych przypadkach. Zawarcie ww. umowy nie wymaga zgody Rady Gminy, mieści się bowiem w kompetencjach wójta, działającego jako organizator publicznego transportu zbiorowego, o czym wyraźnie stanowi art. 15 ust. 1 pkt 9 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienia prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Są to w głównej mierze uchwały podjęte z naruszeniem: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał; podstawy prawnej podejmowanych uchwał; przepisów prawa ustrojowego; przepisów prawa materialnego (przez ich wadliwą wykładnię); przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. wyroki WSA: w Kielcach z dnia 20 września 2022 r., sygn. akt II SA/Ke 428/22; w Krakowie z dnia 5 lipca 2022 r., sygn. akt III SA/Kr 519/22; w Łodzi z dnia 12 kwietnia 2022 r., sygn. akt III SA/Łd 1083/21; w Rzeszowie z dnia 21 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Rz 1280/21, a także wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21). W rozpatrywanej sprawie istotne naruszenie prawa polega na podjęciu uchwały w ww. części bez podstawy prawnej, a więc z naruszeniem art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Z art. 4 ust. 1 ustawy powołanej wyżej wynika, że 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. Z kolei z art. 13 pkt 2 ww. ustawy wynika, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

W § 5 uchwały Rada Gminy postanowiła, że *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.* Zatem intencją organu stanowiącego Gminy Ślemień było nadanie uchwale charakteru aktu prawa miejscowego.

Uwzględniając przedstawione powyżej uwagi organu nadzoru, Rada była prawidłowo umocowana do podjęcia przedmiotowej uchwały jedynie w zakresie, w jakim wyraziła zgodę na zawarcie umowy o dopłatę, o której mowa w art. 13 ustawy (§ 3).

Zgodnie z art. 22 ustawy *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 Wójtowi Gminy zgody na zawarcie umowy nie stanowi aktu prawa miejscowego. Przedmiotowa uchwała nie zawiera norm generalnych i abstrakcyjnych, stanowi akt indywidualny, skierowany wyłącznie do organu wykonawczego. Zgoda udzielona przez Radę Gminy na rzecz organu wykonawczego ma w tym przypadku charakter prawa wewnętrznego – jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Uchwała Rady Gminy w tej sprawie nie podlega więc publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, ponadto wymóg publikacji uchwały nie wynika też z przepisów prawa. Nie można więc uzależniać jej wejścia w życie od takiej publikacji. Aby daną uchwałę uznać za akt prawa miejscowego musi ona m.in.: zawierać normy abstrakcyjne (wielokrotnego zastosowania) i generalne, adresowane do mieszkańców gminy i obowiązywać na obszarze całej gminy lub jej części, a ponadto podstawa do jej podjęcia musi wynikać wprost z konkretnego przepisu rangi ustawowej.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXIII.392.2023 Rady Gminy Ślemień z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie organizacji publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy Ślemień – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

#### **Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**