



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 9 lutego 2022 r.

Poz. 613

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.4131.17.2022 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 3 lutego 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Bogoria nr XL/360/2021 z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie organizacji publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy Bogoria w części obejmującej § 2 i § 5 uchwały.

Uzasadnienie

Rada Gminy Bogoria wskazując w podstawie prawnej uchwały art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 1 pkt 1a oraz art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz. U. 2021, poz. 1371 ze zm.) oraz art. 13 ust. 1 i art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 16 maja 2019 roku o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (t.j. Dz. U. 2021, poz. 717 ze zm.), podjęła uchwałę w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy Bogoria. W § 2 nadzorowanej uchwały zostały określone poszczególne linie komunikacyjne, na których wykonywane mają być przewozy o charakterze użyteczności publicznej. Jednocześnie w § 5 nadzorowanej uchwały przyjęto, iż akt ten wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 5 stycznia 2022 r. W toku kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, w ocenie organu nadzoru, rada podejmując przedmiotową uchwałę, wykroczyła poza swoje uprawnienia w zakresie określenia w uchwale sieci linii komunikacyjnych wykonujących na terenie gminy przewozy o charakterze użyteczności publicznej. Wojewoda Świętokrzyski przesłał do rady gminy zawiadomienie z dnia 24 stycznia 2022 r., znak PNK.I.4131.17.2022 o wszczęciu postępowania nadzorczego, określając organowi gminy termin na złożenie wyjaśnień. Rada gminy w piśmie z dnia 31 stycznia 2022 r. odniosła się do Pisma Wojewody, nie kwestionując stanowiska organu nadzoru w niniejszej sprawie.

W ocenie organu nadzoru, badającego legalność przedmiotowej uchwały, powyższa uchwała została podjęta bez upoważnienia ustawowego w zakresie regulacji § 2 uchwały, w którym dokonano wskazania sieci linii komunikacyjnych wykonujących na terenie gminy przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej. 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 dopłatę po zawarciu umowy o dopłatę z właściwym wojewodą, a umowa jest zawierana na wniosek organizatora. Z kolei art. 22 ust. 1 w/w ustawy, stanowi, że 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.

Stosownie do treści art. 7 ust. 4 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 16 grudnia 2020 roku 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 roku 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 podkreśla, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania. Rada gminy nie ma zatem prawa do stanowienia aktów regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przepisie upoważniającym, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Odnieść to należy zarówno do zakresu spraw, które mają być objęte aktem wydanym na podstawie normy upoważniającej, ale także do kwestii związanych z zakazem obejmowania, zastępowania czy też zmieniania nim materii ustawowej i zamieszczania w nim przepisów sprzecznych z ustawą (jak też z innymi aktami wyższego rzędu). Powyższa konstatacja wynika tak z istoty upoważnienia ustawowego, jak i z prawa adresatów norm prawnych do dobrej legislacji (vide: wyrok WSA Bydgoszcz z dnia 25-08-2020, II SA/Bd 180/20).

Ponadto, uchwała w sprawie wyrażenia zgody rady gminy na zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego nie stanowi aktu prawa miejscowego, zawiera bowiem jedynie zgodę organu stanowiącego gminy na zawarcie umowy, o której mowa w ust. 1 art. 22 ustawy o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. W ocenie organu nadzoru przyznana przez ustawodawcę w art. 22 ust. 2 ustawy o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej kompetencja rady do podjęcia uchwały stanowi warunek zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Uchwała ta ma charakter jednorazowy i indywidualny. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (vide: wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt OSK 669/06). Charakter generalny mają te normy, które odnoszą się do pewnej kategorii potencjalnych adresatów, a nie do indywidualnie oznaczonego podmiotu. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że zakazywanie, nakazywanie bądź uprawnienie ma mieć miejsców pewnych powtarzalnych okolicznościach, a nie w konkretnej sprawie. Tym samym normy te mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08, wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1453/10, wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt OSK 669/06). Przedmiotowa uchwała nom tego rodzaju nie zawiera. Wobec powyższego, za nieprawidłowe należy również uznać wskazanie w § 5 uchwały, że podlega ona ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Mając na względzie powyższe stwierdzić należy, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co rodzi konieczność - stosownie do zapisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - stwierdzenia jej nieważności w części, w zakresie § 2 i § 5 uchwały.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Świętokrzyski

Zbigniew Koniusz