



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 czerwca 2022 r.

Poz. 3383

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.11.8.2022.MM3 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 24 czerwca 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559),

stwierdzam nieważność

§ 2 oraz § 6 we fragmencie „po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, nie wcześniej niż 13 września 2022” uchwały nr LIX/470/2022 Rady Miejskiej Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 27 maja 2022 roku w sprawie organizowania gminnych przewozów pasażerskich.

Uzasadnienie

Rada Miejska Bystrzycy Kłodzkiej na sesji w dniu 27 maja 2022 roku podjęła uchwałę nr LIX/470/2022 w sprawie organizowania gminnych przewozów pasażerskich (dalej: uchwała).

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 czerwca 2022 roku.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 8 pkt 2 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1371), w związku z art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 16 maja 2019 roku o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 717), polegającym na podjęciu wskazanego przepisu uchwały bez podstawy prawnej,
- § 6 we fragmencie „po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, nie wcześniej niż 13 września 2022” z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.), polegającym na skierowaniu uchwały do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, w sytuacji gdy uchwała ta nie stanowi aktu prawa miejscowego oraz jej publikacji nie przewiduje przepis ustawy, oraz § 43 w zw. z § 141 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 roku (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), polegającym na niezamieszczeniu w uchwale przepisu wyraźnie określającego jej przyszłego terminu wejścia w życie.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska Bystrzycy Kłodzkiej określiła sieć komunikacyjną przewozów o charakterze użyteczności publicznej na terenie gminy. Rada w § 2 wskazała linie komunikacyjne, na jakich przewozy będą wykonywane. Uchwała zawiera również zgodę rady gminy na zawarcie umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na terenie gminy. Uchwała została uznana przez radę gminy za akt prawa miejscowego i skierowana do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały rada gminy wskazała art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a., art. 8 pkt 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, oraz art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 16 maja 2019 roku o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 717).

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

Z kolei z art. 7 ust. 4 pkt 1 tejże ustawy wynika, że określone w ustawie zadania organizatora, o którym mowa w ust. 1 pkt 1-5, wykonuje, w przypadku, gminy - wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym stanowi, że organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega m. in. na podejmowaniu działań zmierzających do realizacji istniejącego planu transportowego albo do aktualizacji tego planu. Ust. 1 obejmuje również szereg innych przejawów działalności organizatorskiej w tym zakresie. W ust. 2 art. 15 wyraźnie wskazano, co z wymienionych w ust. 1 pól aktywności należy do rady gminy. W przepisie tym wskazano, że określenie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania, o których mowa w ust. 1 pkt 6, następuje w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego.

Z przytoczonych wyżej przepisów ustawy o transporcie zbiorowym wynika, że znaczą część zadań organizatora w zakresie transportu zbiorowego, w tym także określanie siatki tras komunikacji autobusowej, zastrzeżone zostało dla kompetencji wójta. Rada gminy podejmuje uchwały tylko w sprawach wyraźnie zastrzeżonych dla jej kompetencji jak ta wynikająca np. z art. 15 ust. 2 czy art. 50a ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Podstawy prawnej do podjęcia dla rady gminy uchwały nie zawiera też ustawa o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Jak wynika bowiem z jej art. 22 ust. 2 tylko zawarcie umowy, o której mowa w ust. 1 (na obsługę linii komunikacyjnych, które mają być dofinansowywane z funduszu), wymaga uzyskania zgody organu stanowiącego właściwego organizatora.

W związku z powyższym w ocenie Wojewody Dolnośląskiego Rada Miejska Bystrzycy Kłodzkiej w e wskazanym zakresie podjęła uchwałę bez podstawy prawnej, jednocześnie wkraczając w kompetencję organu wykonawczego. Stanowi to istotne naruszenie prawa.

W § 6 uchwały postanowiono, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, nie wcześniej niż 13 września 2022 roku.

Obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy) oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 ustawy). Pozostałe przypadki przewidziane w art. 13 ustawy nie mają zastosowania w rozpatrywanej sprawie.

Charakter badanej uchwały nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 maja 2020 r., sygn. I OSK 430/19). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. W przypadku organów gminy wydawane przez nie akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 kwietnia 2022 roku (sygn. I OSK 45/21), akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać jakiegokolwiek uprawnienie podmiotów pozostających poza sferą administracji samorządowej lub pozwalać na realizację obowiązku wobec tych podmiotów.

Uchwała Rady Miejskiej Bystrzycy Kłodzkiej nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Badana uchwała jest aktem skierowanym do podmiotów umiejscowionych wewnątrz struktury organizacyjnej gminy. Jej funkcja polega na wyrażeniu zgody na dofinansowanie przejazdów na określonych w niej trasach

komunikacyjnych. Z samej treści uchwały nie wynikają żadne prawa i obowiązki dla podmiotów położonych na zewnątrz administracji publicznej.

Nie istnieje ponadto inny przepis szczególnie, w kontekście wymogu wskazanego w art. 13 pkt 10 ustawy, wymagający ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał podejmowanych na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności § 6 uchwały we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”, który został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy.

Dodatkowo należy wskazać, że lokalny prawodawca posłużył się sformułowaniem odraczającym wejście w życie uchwalonych przepisów stanowiąc, że wejdą one w życie „nie wcześniej niż 13 września 2022”.

Zgodnie z § 43 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 roku, w ustawie zamieszcza się przepis określający termin jej wejścia w życie, chyba że termin ten określają odrębne przepisy ustawy wprowadzającej. Zgodnie z § 141 ww. rozporządzenia reguła ta ma również zastosowanie do uchwał.

Z przepisu § 6 uchwały, po wyeliminowaniu klauzuli publikacyjnej, wynika, że powinna ona wejść w życie nie wcześniej niż 13 września 2022 roku. Nie oznacza to jednak, że w tym dniu zacznie ona obowiązywać. Zgodnie z treścią przepisu uprawniona jest również taka interpretacja, zgodnie z którą uchwała wchodzi w życie później niż 13 września 2022 roku. Nie wiadomo jednak z jaką chwilą. Należy zatem stwierdzić, że uchwała nie zawiera przepisu, który określałby termin jej wejścia w życie. Przesądza to o konieczności stwierdzenia nieważności § 6 uchwały we wskazanym zakresie.

W związku z tym należy uznać, że uchwała weszła w życie z dniem podjęcia.

Mając na uwadze powyższe, postanawia się jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Jarosław Obremski