



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 23 stycznia 2025 r.

Poz. 473

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.14.2025.ES WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 23 stycznia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

§ 1, § 2, § 6 oraz załącznika (Ewidencja linii komunikacyjnych) uchwały Nr 64/VIII/24 Rady Miejskiej w Ciechanowcu z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie organizacji publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy Ciechanowiec na rok 2025.

UZASADNIENIE

W dniu 19 grudnia 2024 r. Rada Miejska w Ciechanowcu podjęła uchwałę Nr 64/VIII/24 w sprawie organizacji publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy Ciechanowiec na rok 2025. Akt ten wpłynął do organu nadzoru w dniu 24 grudnia 2024 r. i z urzędu poddany został kontroli legalności.

Rada Miejska w Ciechanowcu działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a, art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 2778 z późn. zm.) dalej jako „ustawa” 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 2024 r. poz. 402 z późn. zm.), podjęła uchwałę w sprawie organizacji publicznego transportu zbiorowego, określając w § 2 autobusową sieć komunikacyjną, na której planowane jest wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej w okresie od 1 stycznia 2025 r. do 31 grudnia 2025 r. Linie komunikacyjne, na których będą realizowane przewozy określone zostały w załączniku do uchwały.

Artykuł art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Natomiast zgodnie z art. 8 pkt 2 ustawy do zadań organizatora należy organizowanie publicznego transportu zbiorowego.

W tym miejscu podkreślić należy, że zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy, 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. Z kolei na mocy art. 7 ust. 4 pkt 1 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy zadania gminy jako organizatora publicznego transportu zbiorowego na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich wykonuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

W § 2 uchwały rada miejska wskazała, iż "Określa się gminną autobusową sieć komunikacyjną, na której planowane jest wykonanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej w okresie od 1 stycznia 2025 r. do 31 grudnia 2025 r. Linie komunikacyjne na których będą realizowane przewozy zawiera załącznik do niniejszej uchwały".

Należy podkreślić, że nie ma przepisu prawa, który zawierałby delegację do podjęcia przez organ stanowiący gminy uchwały w przedmiocie ustalenia linii komunikacyjnych, na których planowane jest wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej na terenie gminy. Wymienione w podstawie prawnej uchwały przepisy nie przyznają organowi stanowiącemu gminy takich kompetencji.

Rada gminy może zatem wyłącznie wyrazić zgodę 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.

Na mocy § 6 kontrolowanej uchwały rada postanowiła, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego”.

W ocenie organu nadzoru postanowienie § 6 przedmiotowej uchwały narusza, w stopniu istotnym art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych (Dz. U. z dnia 2019 r. poz. 1461), 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 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 odnoszą 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 wielokrotnie wyrażany w orzecznictwie (np. w wyrokach NSA z dnia 27 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1060/10 oraz z dnia 6 maja 2014 r., sygn. akt I OSK 309/14).

W ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 6 przedmiotowej uchwały, przewidująca jej wejście w życie po upływie 14 dni od opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego, 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 „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, w ocenie organu nadzoru, udzielenie Burmistrzowi Ciechanowca zgody na zawarcie umowy (§ 3 analizowanej uchwały) 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 organowi wykonawczemu ma w tym przypadku charakter aktu kierownictwa wewnętrznego.

Mając na uwadze powyższe, uznać należy, że stwierdzenie nieważności § 1, § 2, § 6 oraz załącznika (Ewidencja linii komunikacyjnych) uchwały Nr 64/VIII/24 Rady Miejskiej w Ciechanowcu z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie organizacji publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy Ciechanowiec na rok 2025 jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Urszula Matusiewicz-Jasińska