



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 20 grudnia 2024 r.

Poz. 8573

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WN-II.4131.1.30.2024

Wojewody Małopolskiego

z dnia 19 grudnia 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 i 1572)

stwierdza się nieważność

Uchwały Nr CLIII/510/2024 Zgromadzenie Związku Komunalnego Gmin "Komunikacja Międzygminna" w Olkuszu z dnia 19 listopada 2024 r. w sprawie ustalenia strefy miejskiej w komunikacji miejskiej na terenie miasta Olkusz. - w całości

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 19 listopada 2024 r. Zgromadzenie Związku Komunalnego Gmin „Komunikacja Międzygminna” w Olkuszu podjęło uchwałę Nr CLIII/510/2024 w sprawie ustalenia strefy miejskiej w komunikacji miejskiej na terenie miasta Olkusz. Podstawą prawną podjętej uchwały stanowił art. 69 ustawy o samorządzie gminnym.

Przedmiotowa uchwała do oceny nadzorczej Wojewody Małopolskiego wpłynęła w dniu 22 listopada 2024 r.

W ocenie organu nadzoru przywołana wyżej podstawa prawna do podjęcia rzeczowej uchwały była niewystarczająca. Przepis niniejszy stanowi ogólne ramy wskazujące, iż organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku, które w zakresie zadań zleconych związkowi wykonuje kompetencje przysługujące radzie gminy oraz względem którego stosuje odpowiednio przepisy dotyczące rady gminy.

Równocześnie organ nadzoru dokonując oceny przedmiotowej uchwały stanął na stanowisku, iż strefa miejska stanowi w istocie określoną sieć komunikacyjną. Sieć komunikacyjna stanowi z kolei jeden z elementów składowych planu transportowego stanowiącego akt prawa miejscowego (art. 12 w zw. z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 2778)).

Wobec powyższego, zawiadomieniem z dnia 5 grudnia 2024 r., znak: WN-II.4130.221.11.2024, organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze dotyczące przedmiotowej uchwały, jednocześnie zwracając się o przedłożenie przez Zgromadzenie Związku wyjaśnień (przedłożenie stanowiska) w związku z zaistniałymi wątpliwościami.

Jak wynika z treści przedłożonych przez Związek Komunalny Gmin „Komunikacja Międzygminna” w Olkuszu wyjaśnień udzielonych pismem z 11 grudnia 2024 r., znak: ZKG.SK.0711.3.2024, w jego ocenie, strefa miejska określona w Załączniku nr 1 do ocenianej uchwały nie stanowi sieci komunikacyjnej, o której mowa w art. 12 pkt 16 cyt. wyżej ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Wskazano, że zgodnie z legalną definicją sieć komunikacyjna to układ linii komunikacyjnych obejmujących obszar działania organizatora publicznego transportu zbiorowego lub część tego obszaru. W ocenie Związku treść rzeczony uchwały nie dotyczy natomiast układu linii komunikacyjnych, a służy wyznaczeniu stref różnicujących wysokość opłaty za bilety. W aktualnym stanie prawnym, kompetencja w zakresie ustalania opłat za przewóz, co podkreślono w wyjaśnieniach, przypisana została Zarządowi Związku (art. 7 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 4 pkt 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym). Uznano jednocześnie, że ustalenie strefy miejskiej wykracza poza kompetencje Zarządu, bowiem w zasadniczy sposób kwestia ta ingeruje w rozkład zobowiązań finansowych gmin tworzących ww. Związek Komunalny. W związku z powyższym, przyjęto za zasadne podjęcie uchwały przez Zgromadzenie Związku. Równocześnie, cyt. „*Wobec braku w systemie prawa, w tym w Statucie, normy szczegółowej Związek obiektywnie był w stanie powołać wyłącznie normę wskazaną w art. 69 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.)*”.

W kwestii związanej z kolei z wejściem w życie podjętej uchwały, to z uwagi na fakt, że nie na daje ona odbiorcom żadnych nowych uprawnień – granice strefy miejskiej pozostają bowiem niezmienione – Związek uznał, iż nie zachodzi potrzeba wprowadzenia zapisów uzależniających jej wejście w życie po przednim jej ogłoszeniu w dzienniku urzędowym.

W związku z powyższym, organ nadzoru dokonał ponownej analizy w przedmiotowej sprawie w kontekście wyjaśnień przesłanych przez Związek Komunalny Gmin „Komunikacja Międzygminna” w Olkuszu. W ocenie tut. organu zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności omawianej uchwały.

W pierwszej kolejności, w kontekście wyjaśnień przesłanych do organu nadzoru związanych z podstawą prawną podjętej uchwały, w ocenie tut. organu upoważnienie do podjęcia uchwały w przedmiotowej materii z pewnością nie jest zawarte w art. 69 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten nie może stanowić samodzielnej podstawy upoważniającej do swobodnego podejmowania dowolnych aktów prawnych. Podjęcie przez Zgromadzenie Związku takiego aktu jak przedmiotowa uchwała w istocie bez podstawy prawnej, prowadzi do przyjęcia stanowiska, iż w omawianej sprawie doszło do naruszenia konstytucyjnych zasad praworządności i legalności wynikających z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, iż organy te w istocie mogą czynić tylko to, na co prawo wyraźnie im zezwala lub to, co prawo wyraźnie im nakazuje (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 listopada 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 648/13). W treści ocenianego aktu nie podano innej podstawy prawnej, natomiast wskazana, w ocenie tut. organu, uznana za niewystarczającą do jego podjęcia. Trudno jednakże doszukać się podstawy do utworzenia (ustalenia) obszaru zwanego „strefa miejska” w oparciu o przepisy ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (tekst jednolity: z 2024 r., poz. 1262) czy też przepisy przywołanej wyżej ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Dalej, zgodnie z treścią nadesłanych do organu nadzoru wyjaśnień, w ocenie ww. Związku Komunalnego strefa miejska, określona w Załączniku do przedmiotowej uchwały nie stanowi sieci komunikacyjnej, a służyć ma de facto wyznaczeniu stref, od których uzależnione jest zróżnicowanie wysokości opłat za bilety. W tym miejscu gwoili ścisłości podkreślenia wymaga fakt, że uchwała Nr CLIII/510/2024 w istocie nie posiada załącznika nr 1, w którym miałyby być określona wspomniana strefa miejska (ewentualnie załącznik ten nie został przesłany wraz z uchwałą Nr CLIII/510/2024 do oceny nadzorczej tut. organu). Załącznik takowy zawiera natomiast uchwała Zgromadzenia Związku Nr LXXXIX/324/2013 z dnia 29.01.2013 r. w sprawie ustalenia cen urzędowych za usługi przewozowe transportu zbiorowego z późn. zm., uchylona uchwałą Zgromadzenia Nr CLIII/509/2024 - względem której to uchwały Nr CLIII/509/2024 organ nadzoru wydał odrębne rozstrzygnięcie nadzorcze. Wracając natomiast do meritum, jeżeli zatem przedmiotowa uchwała Nr CLIII/510/2024 stanowić ma w istocie powtórzenie zapisów dot. strefy miejskiej z załącznika do uchwały Zgromadzenia Związku Nr LXXXIX/324/2013 (z wyjaśnień wynika, cyt. „*granice strefy miejskiej pozostają bez zmian*”), to

zdaniem organu nadzoru nosi ona cechy sieci komunikacyjnej. Obejmuje ona bowiem układ linii komunikacyjnych wraz z rozplanowaniem przystanków komunikacyjnych usytuowanych na terenie miasta Olkusza. Jak zostało to z kolei zaakcentowane w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego, w ocenie tut. organu, takowa sieć komunikacyjna stanowi jeden z elementów składowych planu transportowego. Przedmiotowy plan, zgodnie z zapisami przywołanego wyżej art. 12 w zw. z art. 9 ust. 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, stanowi natomiast akt prawa miejscowego. Wejście w życie tego rodzaju aktów uzależnione jest od uprzedniego ich ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Zaznaczenia równocześnie wymaga fakt, że w przywołanej wyżej uchwale Nr LXXXIX/324/2013 w sprawie ustalenia cen urzędowych za usługi przewozowe transportu zbiorowego, w której uprzednio została ustalona strefa miejska wprowadzono zapisy uzależniające jej wejście w życie po uprzednim ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego. Takowych zapisów brakuje w aktualnie ocenianym akcie, tj. w uchwale Nr CLIII/510/2024, co stanowi uchybienie przepisom prawa w tym zakresie.

Abstrahując od powyższego, strefa miejska przyjęta uchwałą Nr CLIII/510/2024, ma w istocie, co podkreślono w wyjaśnieniach, służyć ustaleniu stref mających przełożenie na wysokość opłat za bilety. Zdaniem tut. organu kompetencje w przedmiocie ustalenia cen za usługi przewozowe (w tym bilety) w komunikacji publicznej pozostaje w gestii rady gminy, tj. w rzeczonym przypadku w gestii zgromadzenia związku. To ten podmiot jest władny do podjęcia uchwały w przedmiotowej materii, która to kompetencja wypływa z art. 50a cyt. wyżej ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Jednocześnie przywołany przepis dający radzie gminy uprawnienie do ustalania cen za usługi przewozowe ma charakter aktu prawa miejscowego, na co wskazuje charakter norm generalnych i abstrakcyjnych w niej zawartych. Zauważyć należy, iż jakkolwiek w ocenianej uchwale, inaczej aniżeli w uchwale Nr LXXXIX/324/2013 nie zostały określone ceny biletów w zależności od przyjętych stref komunikacyjnych, to oceniana uchwała stanowi w istocie etap początkowy prowadzący de facto do ustalenia cen za usługi przewozowe w komunikacji publicznej. Kompetencje w tym aspekcie, co podkreślono powyżej, należą natomiast do rady gminy (zgromadzenia związku), a wydana w tej materii uchwała ma charakter aktu prawa miejscowego. W świetle powyższego nieprawidłowym zatem jest zapis zamieszczony w § 3 omawianego aktu, tj. cyt. *„Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”*. Wbrew przyjęciu przez Związek, uchwałą pozostającą de facto w związku z ustaleniem reguł adresowanych do generalnie oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie wskazanych sytuacjach (jak np. ceny usług przewozowych, określenie kręgu osób uprawnionych do ulgowych czy bezpłatnych przejazdów), a więc mającą charakter aktu ogólnego, który skierowany jest do nieokreślonego kręgu adresatów i wywołującego skutki prawne poza strukturami organizacyjnymi gminy, trudno uznać za akt czystko techniczny. W ocenie tut. organu winien on zostać skierowany do publikacji w dzienniku urzędowym, co też w rzeczonym przypadku nie miało miejsca.

Podsumowując należy stwierdzić, iż uchwała Zgromadzenia Związku Komunalnego Gmin „Komunikacja Międzygminna” w Olkuszu Nr CLIII/510/2024 nie zawiera wystarczającej podstawy prawnej, a także nie przewiduje publikacji uchwały w dzienniku urzędowym oraz odpowiedniego *vacatio legis*. Brak odpowiedniej podstawy upoważniającej do wydania określonego aktu prawa miejscowego, jak i nieprawidłowe określenie reguły wskazującej sposób i termin jego wejścia w życie powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Z uwagi na powyższe organ nadzoru stwierdza, iż w jego ocenie kwestionowane zapisy uchwały w sposób istotny naruszają obowiązujący porządek prawny, a powyżej podniesione argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność powołanej na wstępie uchwały w zakresie określonym sentencją niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego stosownie do postanowień art. 13 pkt 8a) ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Winno się ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Małopolskiego

Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego
i Nadzoru
Radca prawny
Joanna Żurek-Wójcik

Otrzymują:

- 1) Zgromadzenie Związku Komunalnego Gmin "Komunikacja Międzygminna" w Olkuszu
- 2) Zarząd Związku Komunalnego Gmin "Komunikacja Międzygminna" w Olkuszu
- 3) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie
- 4) Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego
- 5) aa