



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 27 grudnia 2024 r.

Poz. 6788



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.411.2024

z dnia 23 grudnia 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XI/77/2024 Rady Miasta Łuków z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie organizowania gminnych przewozów pasażerskich w publicznym transporcie zbiorowym na terenie miasta Łuków.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/77/2024 Rady Miasta Łuków z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie organizowania gminnych przewozów pasażerskich w publicznym transporcie zbiorowym na terenie miasta Łuków.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XI/77/2024 Rady Miasta Łuków została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 grudnia 2024 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Łuków przyjęła, że Miasto Łuków jako organizator przewozów o charakterze użyteczności publicznej organizuje gminne przewozy pasażerskie w celu zapewnienia mieszkańcom realizacji potrzeb w zakresie komunikacji na terenie miasta Łuków (§ 1) oraz określiła przebieg sieci komunikacyjnej, na której planowane jest wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej na terenie miasta Łuków w gminnych przewozach pasażerskich (§ 2).

Z treści załącznika do uchwały wynika, iż planowana sieć komunikacyjna na terenie miasta Łuków będzie obejmowała 4 linie komunikacyjne.

Ponadto, zgodnie z § 3 uchwały Rada upoważniła Burmistrza Miasta Łuków do bezpośredniego zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na zasadach określonych w art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym.

W § 3 uchwały postanowiono, iż wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XI/77/2024 została podjęta bez uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa, a zatem bez podstawy prawnej. Żaden powszechnie obowiązujący przepis prawny o charakterze materialnym nie przewiduje kompetencji rady gminy do podjęcia przedmiotowej uchwały.

Rada Miasta błędnie upatruje podstaw prawnych uchwały w przepisach art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 15 i art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a i art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 2778).

Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.

Natomiast zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy do wyłącznej kompetencji rady należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

W art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawa o samorządzie gminnym stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, w szczególności zadania własne obejmują sprawy lokalnego transportu zbiorowego.

Jak trafnie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 2343/14 *"przepis art. 7 ust. 1 (...) jest ogólnym przepisem kompetencyjnym, określającym zakres właściwości gminy w realizowaniu zadań użyteczności publicznej, których celem jest zaspokojenie zbiorczych potrzeb wspólnoty. Przepisy te same w sobie nie kreują określonych uprawnień, tym niemniej stanowią dyrektywę, która musi być brana pod uwagę przy realizacji zadań przez gminę. Nie budzi wątpliwości, że przepis ten nie może stanowić samoistnej podstawy wydania określonych aktów prawotwórczych. Takie kompetencje muszą wynikać z odrębnych ustawowych przepisów upoważniających gminę do podejmowania określonych działań realizujących jej zadania"* (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 18 sierpnia 2010r., sygn. akt II SA/Ke 392/10, wyrok WSA w Poznaniu dnia 16 lipca 2014r., sygn. akt IV SA/Po 507/14).

Podstawy prawnej do podjęcia przedmiotowej uchwały nie zawierają także przepisy ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Zgodnie z treścią art. 8 pkt 2 ustawy do zadań organizatora należy organizowanie publicznego transportu zbiorowego

Jak wynika z treści art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a tej ustawy 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.

Zgodnie z art. 7 ust. 4 pkt 1 ustawy zadania organizatora na liniach komunikacyjnych albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich wykonuje wójt burmistrz albo prezydent miasta. Tym samym, Rada Miasta nie może przejąć ustawowych kompetencji organu wykonawczego.

W świetle powyższych przepisów Rada Miasta Łuków nie posiada kompetencji do ingerowania w kształt linii komunikacyjnych.

Zgodnie z przepisami obowiązującymi w dacie podjęcia przedmiotowej uchwały, uprawnienia te przysługują wyłącznie organizatorowi, tj. Burmistrzowi Miasta Łuków.

Wyjątkiem od powyższej regulacji, jest przyznanie radzie gminy w art. 15 ust. 2 ustawy kompetencji 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.

Niemniej, jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 lutego 2017 r. sygn. akt II GSK 4512/16 *"przepis art. 15 ust. 2 ustawy z 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym nie przyznaje radzie gminy kompetencji do ustalania przebiegu linii komunikacyjnych"*.

W ocenie organu nadzoru określenie przez Radę Miasta Łuków w przedmiotowej uchwale sieci komunikacyjnej oraz przebiegu linii komunikacyjnych nie mieści się w granicach dopuszczalnego przez ustawę o publicznym transporcie zbiorowym określenia przez radę gminy warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych.

Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyroki WSA w Kielcach z dnia 29 kwietnia 2021 r. sygn. akt I SA/Ke 63/21 oraz WSA w Krakowie z dnia 14 kwietnia 2016r. sygn. akt III SA/Kr 1724/15).

W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała Rady Miasta Łuków została podjęta z rażącym naruszeniem art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a i art. 8 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Dlatego też do tych organów, do których zalicza się również organy samorządu terytorialnego, nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane jest dozwolone” lecz regułę „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie

przewiduje”. Podkreślał to wielokrotnie w swym orzecznictwie Naczelny Sąd Administracyjny (por. m.in. wyrok z dnia 24 maja 1993 r., sygn. akt III SA 2017/92, ONSA 1993 nr 4 poz.113).

Należy podkreślić, iż rada gminy nie może podejmować czynności, które należą do organu wykonawczego. Podejmowanie przez radę czynności, które należą do sfery wykonawczej stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów samorządu terytorialnego na wykonawcze i stanowiące (patrz wyrok WSA w Łodzi 14.12.2017 r. II SA/Łd 845/17).

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego utrwalone jest stanowisko, zgodnie z którym naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje należy do istotnych naruszeń prawa skutkujących nieważnością uchwały (por. m. in. wyroki NSA z dnia 28 września 2018 r. sygn. I GSK 1822/18, z dnia 27 września 2017 r. sygn. I OSK 1066/17, z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. II FSK 3595/13, z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. II SA/Wr 1459/97).

Reasumując, wskazane w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały przepisy nie mogą stanowić podstawy do jej wydania, jak również brak jest w systemie prawa innego przepisu mogącego stanowić w tym zakresie normę kompetencyjną do podjęcia przedmiotowej uchwały.

Nadmieniam, iż powyższe stanowisko organu nadzoru zostało wyrażone m. in. w rozstrzygnięciach nadzorczych Wojewody Lubelskiego z dnia 6 grudnia 2022 r., znak: PN-II.4131.401.2022 oraz z dnia 15 grudnia 2023 r., znak: PN-II.4131.431.2023, a ponadto w rozstrzygnięciach nadzorczych m.in.: Wojewody Śląskiego z dnia 26 stycznia 2024 r., znak: PN-II.4131.1.34.2024, Wojewody Podlaskiego z dnia 4 grudnia 2024 r., znak: NK-II.4131.224.2024.AB, Wojewody Pomorskiego z dnia 2 grudnia 2021 r., znak: PN-II.4131.68.2021.KJ, Wojewody Kujawsko – Pomorskiego z dnia 6 lutego 2018 r., znak: 11/2018.

Ponadto, w odniesieniu do § 3 przedmiotowej uchwały, w którym Rada upoważniła Burmistrza Miasta Łuków *do bezpośredniego zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na zasadach określonych w art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, należy podkreślić, że zgodnie z art. 19 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym organizator dokonuje wyboru operatora w trybie: (1) ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych, albo (2) *uchylony*), (3) art. 22 ust. 1.

Jak trafnie wywiedziono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 maja 2018 r. sygn. akt II SA/Gl 145/18 „*Są to zatem ustawowo przewidziane alternatywy wyboru operatora, które Rada Gminy zawęziła. Akt prawa miejscowego nie może zmieniać uregulowań ustawowych i tym bardziej bez podstawy prawnej*”.

Zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym organizator może bezpośrednio zawrzeć umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w przypadku gdy: średnia wartość roczna przedmiotu umowy jest mniejsza niż 1 000 000 euro lub świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego dotyczy świadczenia tych usług w wymiarze mniejszym niż 300 000 kilometrów rocznie.

Tak jak wywiedziono powyżej, zadania organizatora na liniach komunikacyjnych albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich wykonuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, w tym również zawiera umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. W konsekwencji, Rada Miasta Łuków nie posiada kompetencji do upoważnienia Burmistrza do zawierania takiej umowy.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XI/77/2024 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Miasta Łuków
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Łuków