



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 10 kwietnia 2024 r.

WNP-I.4131.68.2024

Rada Miejska w Pułtusk

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688), zwanej dalej „*u.s.g.*”,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XCVII/795/2024 Rady Miejskiej w Pułtusk z dnia 28 lutego 2024 r. zmieniającej *uchwałę w sprawie utworzenia komunikacji miejskiej na terenie gminy Pułtusk.*

Uzasadnienie

Na sesji 28 lutego 2024 r. Rada Miejska w Pułtusk podjęła uchwałę Nr XCVII/795/2024 zmieniającą *uchwałę w sprawie utworzenia komunikacji miejskiej na terenie gminy Pułtusk.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 1 i art. 7 ust. 1 pkt 4 *u.s.g.* oraz art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 2778), zwanej dalej „*u.p.t.z.*”.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 14 marca 2024 r. W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Miejskiej w Pułtusk zawiadomienia z 3 kwietnia 2024 r. znak: WNP-I.4131.68.2024.

Zgodnie z dyspozycją art. 18 ust. 1 *u.s.g.* do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Na mocy art. 7 ust. 1 pkt 4 *u.s.g.* zadania własne gminy obejmują sprawy lokalnego transportu zbiorowego. Stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a *u.p.t.z.* gmina jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich. Na podstawie art. 7 ust. 4 pkt 1 *u.p.t.z.* określone w ustawie zadania organizatora wykonuje, w przypadku gminy - wójt, burmistrz albo

prezydent miasta. Rada jest natomiast uprawniona do podejmowania uchwał w zakresie enumeratywnie wskazanym w u.p.t.z., w tym do uchwalenia planu transportowego (art. 9 u.p.t.z.). Wskazana ustawa weszła w życie 1 marca 2011 r. Jak wynika z uzasadnienia do projektu u.p.t.z., ustawa dokonała zasadniczej zmiany dotychczasowego sposobu funkcjonowania i organizowania przewozów w transporcie publicznym, polegającej przede wszystkim na wprowadzeniu regularnego przewozu osób wykonywanego w ramach publicznego transportu zbiorowego, którego zorganizowanie na zasadach rynkowych leży w gestii organizatora.

Tymczasem uchwała Nr XCVII/795/2024 zmienia uchwałę Nr XXIX/321/2009 Rady Miejskiej w Pułtusku z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie utworzenia komunikacji miejskiej na terenie Gminy Pułtusk, podjętą na podstawie art. 18 ust. 1 i art. 7 ust. 1 pkt. 4 u.s.g., a zatem w stanie prawnym sprzed wejścia w życie regulacji u.p.t.z. Uchwała zmieniająca nadaje nowe brzmienie tytułowi uchwały zmienianej: „w sprawie utworzenia gminnej sieci komunikacyjnej w przewozach pasażerskich” oraz § 1 uchwały zmienianej: „§ 1. Tworzy się gminną sieć komunikacyjną w przewozach pasażerskich na terenie wszystkich miejscowości w Gminie Pułtusk.”.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 1 u.p.t.z. sieć komunikacyjna, na której jest planowane wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, określana jest w planie transportowym, a więc w ramach uchwały szczególnej, której zakres i procedurę projektowania określają przepisy u.p.t.z.

Plan transportowy, czyli plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w przypadku planowanego organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej, opracowuje gmina licząca co najmniej 50 000 mieszkańców - w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, lub gmina, której powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między gminami, których obszar liczy łącznie co najmniej 80 000 mieszkańców - w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na danym obszarze (art. 9 ust. 1 pkt 1 u.p.t.z.). Plan transportowy może być opracowany przez właściwego organizatora na obszarze liczącym mniejszą liczbę mieszkańców niż określona w art. 9 ust. 1 pkt 1 u.p.t.z.

Stosownie do art. 12 ust.1 u.p.t.z. plan transportowy określa w szczególności:

- 1) sieć komunikacyjną, na której jest planowane wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej;
- 2) ocenę i prognozy potrzeb przewozowych;
- 3) przewidywane finansowanie usług przewozowych;
- 4) preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu;
- 5) zasady organizacji rynku przewozów;

- 6) pożądaný standard usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej;
- 7) przewidywany sposób organizowania systemu informacji dla pasażera;
- 8) linie komunikacyjne, na których przewidywane jest wykorzystanie pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym, oraz planowany termin rozpoczęcia ich użytkowania.

Szczegółowy zakres planu transportowego, z podziałem na część tekstową i graficzną został określony w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. Nr 117, poz. 684).

Ponadto, jeżeli plan transportowy przewiduje wykorzystanie autobusów zeroemisyjnych lub autobusów napędzanych gazem ziemnym, określa się także: geograficzne położenie stacji gazu ziemnego, geograficzne położenie infrastruktury ładowania drogowego transportu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 875, z późn. zm.) oraz miejsce przyłączenia do: sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej - planowanej infrastruktury ładowania lub sieci dystrybucyjnej gazowej - planowanej stacji gazu ziemnego, lub magazynu energii, o którym mowa w art. 3 pkt 10k ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2024 r. poz. 266).

Jednocześnie, przy opracowywaniu planu transportowego należy uwzględnić stan zagospodarowania przestrzennego oraz ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i planu ogólnego gminy, oraz sytuację społeczno-gospodarczą danego obszaru, rentowność linii komunikacyjnych i wpływ transportu na środowisko, a także potrzeby zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w szczególności potrzeby osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej, w zakresie usług przewozowych. Przy opracowywaniu planu transportowego gminy należy uwzględnić również wyniki analizy, o której mowa w art. 37 ust. 1 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, sporządzonej przez tę gminę, przy czym jeżeli wyniki tej analizy wskazują na zasadność wykorzystania w publicznym transporcie zbiorowym autobusów zeroemisyjnych, projekt planu transportowego, w zakresie wykorzystania tych autobusów, podlega konsultacjom odpowiednio z operatorem systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego oraz operatorem systemu dystrybucyjnego gazowego, w rozumieniu przepisów ustawy Prawo energetyczne.

Stosownie do art. 10 u.p.t.z. informację o opracowanym projekcie planu transportowego ogłasza się w miejscowej prasie, w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty, określając miejsce wyłożenia projektu planu transportowego oraz formę, miejsce i termin składania opinii dotyczących tego projektu, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia. Organizator rozpatruje opinie, a w przypadku uznania za zasadne wniosków w nich zawartych,

dokonuje stosownych zmian w projekcie planu transportowego. Projekt planu transportowego podlega uzgodnieniu z właściwymi organami sąsiednich gmin, zarządem sąsiadującego związku metropolitalnego, związku międzygminnego lub zarządem sąsiedniego związku powiatowo-gminnego, o ile jest utworzony, w zakresie linii komunikacyjnych przebiegających na obszarach ich właściwości (art. 13 ust. 3 u.p.t.z.).

Plan transportowy uchwalony przez właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego stanowi akt prawa miejscowego (art. 9 ust. 3 u.p.t.z.).

Przyjęta przez Radę Miejską w Pułtusku uchwała Nr XCVII/795/2024 nie spełnia wymogów właściwych dla planu transportowego w zakresie zarówno wypełnienia delegacji odnoszącej się do zawartości merytorycznej (określa jedynie, że gminna sieć komunikacyjna jest tworzona na terenie wszystkich miejscowości w Gminie Pułtusk, przy czym miejscowości te zostały wymienione w uzasadnieniu do uchwały), jak i procedury opiniodawczo-uzgodnieniowej. Uchwale nie nadano także charakteru aktu prawa miejscowego, wskazując w § 3, że wchodzi w życie 1 kwietnia 2024 r. W omawianej sprawie niezbędne jest zatem stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 u.s.g. wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (M. Stahl, Z. Kmieciak: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. sygn. akt U 4/06).

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XCVII/795/2024 Rady Miejskiej w Pułtusku z dnia 28 lutego 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie utworzenia komunikacji miejskiej na terenie gminy Pułtusk, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, na podstawie art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/