



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 17 października 2024 r.

WP-I.4131.191.2024

Rada Gminy Jaktorów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/41/2024 Rady Gminy Jaktorów z dnia 26 września 2024 r. *w sprawie realizacji nowych połączeń autobusowych Gminy Jaktorów z Miastem Grodzisk Mazowiecki oraz innymi miejscowościami Województwa Mazowieckiego.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 września 2024 r. Rada Gminy Jaktorów podjęła uchwałę Nr VI/41/2024 *w sprawie realizacji nowych połączeń autobusowych Gminy Jaktorów z Miastem Grodzisk Mazowiecki oraz innymi miejscowościami Województwa Mazowieckiego.* Uchwała wpłynęła do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie w dniu 9 października 2024 r. W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy Jaktorów wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465), zwanej dalej: „u.s.g”, oraz art. 216 ust. 2 pkt 5 i art. 220 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.), zwanej dalej: „u.f.p”.

Rada Gminy Jaktorów w § 1 uchwały zobowiązała Wójta Gminy Jaktorów do podjęcia działań w celu uruchomienia nowych linii autobusowych na terenie Gminy Jaktorów w roku 2025 oraz zobowiązała organ wykonawczy Gminy do podjęcia rozmów z przedstawicielami Powiatu Grodziskiego i Grodziskich Przewozów Autobusowych. Ponadto wskazała, że w rozmowach będą brać udział przedstawiciele mieszkańców gminy Jaktorów oraz że głównym celem nowych połączeń ma być skomunikowanie miejscowości Bieganów, Budy Zosine, Budy Stare, Budy Grzybek z miastem Grodzisk Mazowiecki, a trasa nowych linii oraz

miejsowości, przez które będą one przebiegać, zostanie ustalona w trakcie konsultacji. W § 2 uchwały Rada Gminy postanowiła również, że szczegółowe trasy nowych linii oraz zasady finansowania określone zostaną w umowie zawartej pomiędzy Powiatem Grodziskim i Grodziskimi Przewozami Autobusowymi, a Gminą Jaktorów, która poprzedzona będzie kolejną uchwałą Rady Gminy Jaktorów.

Przepis art. 220 ust. 1 u.f.p. reguluje możliwość współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań publicznych poprzez udzielenie pomocy finansowej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego innej jednostce samorządu terytorialnego w formie dotacji celowej lub pomocy rzeczowej. Podstawą do udzielenia pomocy jest umowa między jednostkami samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 5 u.f.p. wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Na podstawie powołanych wyżej przepisów u.f.p. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę o udzieleniu pomocy rzeczowej lub finansowej innej jednostce samorządu terytorialnego, a wydatki przeznaczone na udzielenie pomocy są zaplanowane w budżecie jednostki udzielającej pomocy.

Tymczasem kwestionowana uchwała nie zawiera postanowień w zakresie udzielenia pomocy finansowej lub rzeczowej innej jednostce samorządu terytorialnego. Przedmiotem uchwały Rady Gminy Jaktorów jest zobowiązanie Wójta Gminy Jaktorów do podjęcia rozmów z przedstawicielami Powiatu Grodziskiego i przedstawicielami Związku Powiatowo-Gminnego „Grodziskie Przewozy Autobusowe” i zawarcie umowy między Gminą Jaktorów a Powiatem oraz Związkiem „Grodziskie Przewozy Autobusowe” w celu uruchomienia nowych linii autobusowych na terenie Gminy. Postanowienia uchwały nie mieszczą się zatem w delegacji omawianych przepisów u.f.p., wskazanych w podstawie prawnej uchwały.

Jednocześnie ustalenia kwestionowanej uchwały znacząco przekraczają dopuszczalny zakres tzw. uchwały kierunkowej, czyli uchwały podejmowanej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. Artykuł 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. zezwala radzie gminy na „stanowienie o kierunkach działania wójta”, a więc stanowi upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do wydawania aktów kierunkowych, wskazujących cele i priorytety działania wójta. Uchwała rady gminy w przedmiocie stanowienia o kierunkach jego działania, winna mieć wyłącznie charakter programowy (intencyjny).

W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych stanowienie o kierunkach działalności wójta obejmuje decydowanie przez radę gminy w formie uchwały o jego zadaniach

i celach, które powinien poprzez swoją działalność osiągnąć. W wyroku z 19 września 2017 r., sygn. akt. II GSK 3514/15 Naczelny Sąd Administracyjny zajął stanowisko, podzielane przez organ nadzoru, zgodnie z którym przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. stanowi upoważnienie do wydawania aktów kierunkowych, wskazujących jedynie cele, priorytety działania wójta, ale nie przesądzających, w jaki sposób i w jakich formach ma to działanie być przez wójta, burmistrza czy prezydenta podejmowane. Uchwały tego rodzaju nie mogą nakazywać organowi wykonawczemu określonych konkretnych zachowań, ani też obligować go do określonych konkretnych działań. Stanowione na podstawie tego upoważnienia uchwały mogą mieć zatem jedynie charakter wewnętrzny oraz zawierać wyłącznie wytyczne lub zalecenia dla organu wykonawczego. Mogą one określać ogólnie strategię działania organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań mieszczących się w zadaniach gminy, ale nie mogą wkraczać wprost w zakres działania pozostałych organów gminy (wyrok NSA z 23 stycznia 2020 r. sygn. akt. II OSK 3992/19; wyrok WSA w Krakowie z 28 listopada 2019 r. sygn. akt. III SA/Kr 1002/19; wyrok WSA w Poznaniu z 8 marca 2018 r. sygn. akt. IV SA/Po 1053/17). Podejmowane przez radę gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. uchwały, nie mogą zatem ingerować w zakres kompetencji należnych wójtowi z mocy ustawy, naruszałoby to bowiem ustawowy podział kompetencji pomiędzy organami gminy.

Uchwała Rady Gminy Jaktorów zawiera sformułowania nakazujące Wójtowi Gminy Jaktorów podjęcie konkretnych działań: prowadzenie rozmów z przedstawicielami wskazanych w uchwale podmiotów i zawarcie umowy z tymi podmiotami. W przedmiotowej sprawie nie mamy do czynienia z określeniem ogólnej strategii działania w sprawie, ale z zobowiązaniem organu wykonawczego do podjęcia konkretnego działania, w sposób wskazany przez Radę Gminy Jaktorów. Przedmiotowa uchwała narusza zatem również przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g.

Ponadto, istotny w sprawie jest również fakt, że Gmina Jaktorów jest członkiem związku powiatowo-gminnego „Grodziskie Przewozy Autobusowe”, zwanego dalej: „Związkiem”. Do zadań Związku, zgodnie z § 6 Statutu Związku powiatowo-gminnego „Grodziskie Przewozy Autobusowe” (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2021 r., poz 11121) należy:

- 1) planowanie rozwoju transportu,
- 2) organizowanie publicznego transportu zbiorowego,
- 3) zarządzanie publicznym transportem zbiorowym,

w zakresie powiatowo-gminnych przewozów pasażerskich, niestanowiących komunikacji miejskiej.

W świetle art. 7 ust. 1 pkt 4a ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 2778), zwanej dalej: „u.p.t.z.”, organizatorem publicznego transportu zbiorowego, właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów, jest związek powiatowo-gminny na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowo-gminnych przewozach pasażerskich na obszarze gmin lub powiatów tworzących związek powiatowo-gminny. Gmina Jaktorów przekazała kompetencje organizowania i zarządzania publicznym transportem zbiorowym oraz planowania rozwoju transportu Związkowi, a zatem zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego w wymienionych wyżej sprawach, na mocy art. 7 ust. 4 pkt 5a u.p.t.z., wykonuje Zarząd Związku. Wobec powyższego, postanowienia kwestionowanej uchwały, które zobowiązują Wójta Gminy do podjęcia konkretnych działań w celu uruchomienia nowych linii autobusowych w celu skomunikowania miejscowości z terenu gminy Jaktorów z miastem Grodzisk Mazowiecki, naruszają również powołane wyżej przepisy u.p.t.z.

Natomiast na mocy art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 402) organ stanowiący właściwego organizatora wyraża zgodę na zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Ustawa, w art. 2 pkt 3, określa pojęcie organizatora publicznego transportu publicznego poprzez odesłanie do definicji organizatora z art. 7 u.p.t.z., z wyłączeniem związku metropolitalnego i ministra właściwego do spraw transportu. Uprawnienie „organizatora” w zakresie wyrażenia zgody na zawarcie umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w przypadku gminy, która jest członkiem związku powiatowo-gminnego, wykonuje organ tegoż związku tj. jego Zgromadzenie, a nie rada gminy. Wadliwe jest wskazanie w przedmiotowej uchwale, że umowa, określająca szczegółowe trasy nowych linii oraz zasady jej finansowania, będzie wymagała uprzednio podjęcia uchwały przez Radę Gminy Jaktorów, bowiem organem właściwym do wyrażenia zgody na zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego dotycząca funkcjonowania nowej linii autobusowej między Jaktorowem, a miastem Grodzisk Mazowiecki jest Zgromadzenie Związku.

Konkludując powyższe, określenie kierunków działania wójta przez radę gminy powinno wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań mieszczących się w kompetencji organu wykonawczego, ale nie może ono władczo ingerować w zakres kompetencji przysługujących wójtowi, ani wkraczać w kompetencje organów innych

podmiotów. Uchwała Rady Gminy Jaktorów w sposób istotny narusza wskazane wyżej przepisy u.s.g., u.p.t.z. i ustawy o Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, dlatego stwierdzenie jej nieważności przez organ nadzoru jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który wydał skarżone orzeczenie.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/