



Poznań, dnia 22 kwietnia 2025 r.

OPINIA PRAWNA
sporządzona dla Rady Miejskiej w Mosinie
dotycząca projektu uchwały w sprawie przedłużenia trasy linii
autobusowej 651 do Rogalinka

1. Przedmiot opinii

W ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej do Rady Miejskiej w Mosinie złożony został projekt uchwały w sprawie przedłużenia trasy linii autobusowej nr 651 do Rogalinka oraz budowy infrastruktury umożliwiającej zawracanie autobusu na ul. Wodnej w Rogalinku. Powstaje zatem konieczność oceny projektowanych rozwiązań pod względem formalno-prawnym.

2. Stan faktyczny

Komitet Inicjatywy Uchwałodawczej w Gminie „Tak dla linii autobusowej nr 651 w Rogalinku” w dniu 16 października 2024 r. wniósł do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Mosinie projekt uchwały w sprawie przedłużenia trasy linii autobusowej nr 651 do Rogalinka oraz budowy infrastruktury umożliwiającej zawracanie autobusu na ul. Wodnej w Rogalinku. Komitet postuluje podjęcie przez Radę Miejską w Mosinie uchwały na podstawie art. 18 ust. 2 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40), w której w § 1 Rada Miejska wyraża zgodę na przedłużenie trasy linii autobusowej nr 651, tj. wjazdu kieszeniowego linii 651 do Rogalinka, obsługiwanej przez Zarząd Transportu Miejskiego w Poznaniu. W § 2 zobowiązuje się Burmistrza Gminy Mosina do „podjęcia działań w celu przygotowania infrastruktury niezbędnej do obsługi tej linii, w szczególności budowy infrastruktury drogowej na ul. Wodnej w Rogalinku umożliwiającej bezpieczne zawracanie autobusu”. W § 3 wskazano, iż środki na realizację inwestycji, o której mowa w § 2, a także na przedłużenie linii autobusowej nr 651, o której mowa w § 1, zostaną zabezpieczone w budżecie Gminy Mosina na 2025 r.



Z treści pisma Dyrektora Zarządu Transportu Miejskiego w Poznaniu z dnia 13 września 2024 r. dołączonego do projektu uchwały wynika, iż infrastruktura ul. Wodnej w Rogalinku uniemożliwia wykonywanie nawrotu przez autobusy obsługujące tę linię.

W projektowanej uchwale nie wskazano zakresu proponowanych do wykonania inwestycji jak również dokładnej ich lokalizacji. Nie wskazano również kosztów wykonania proponowanej infrastruktury, kosztów obsługi wydłużonej linii autobusowej oraz źródła ich finansowania.

3. Stan prawny

Zgodnie z art. 7 ust. 1. pkt 1 lit. b ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym organizatorem publicznego transportu zbiorowego, właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów, jest gmina, której powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między gminami – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, na obszarze gmin, które zawarły porozumienie. Podstawą zawarcia takiego porozumienia jest art. 74 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi:

1. Gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych.
2. Gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania.
3. Stroną porozumienia międzygminnego, o którym mowa w art. 10g ust. 4, może być również powiat.

Na podstawie porozumienia międzygminnego nr ZTM.TK.0717.33.2023 z dnia 7 lipca 2023 r. zawartego pomiędzy: Miastem Poznań a Miastem Luboń oraz Gminą Komorniki oraz Miastem Puszczykowo oraz Gminą Mosina w sprawie przyjęcia do realizacji zadania własnego w zakresie lokalnego transportu zbiorowego (komunikacji miejskiej) (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2024 r. poz. 2084) zadanie własne Gminy Mosina w zakresie lokalnego transportu zbiorowego (komunikacji miejskiej), polegające na planowaniu i organizowaniu publicznego transportu zbiorowego oraz zarządzaniu

nim na linii komunikacyjnej nr 651 na terenie Gminy Mosina zostało powierzone Gminie Miasto Poznań.

Mając powyższe na uwadze organizatorem linii autobusowej nr 651 jest Gmina Miasto Poznań, która wykonuje swoje zadania za pośrednictwem jednostki organizacyjnej Zarządu Transportu Miejskiego. Z chwilą powierzenia zadania własnego gminy innej gminie zadanie to staje się zadaniem własnym gminy przejmującej. Tak też: M. Mączyński [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 74: „gmina, której przekazano takie zadania, wykonuje je we własnym imieniu. Wskazuje na to przepis, który stanowi, że gmina wykonująca zadania publiczne przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania (art. 74 ust. 2). Oznacza to zatem, że gmina przekazująca zadanie traci związane z nim uprawnienia i obowiązki (z wyjątkiem finansowania realizacji). Tym samym podmiotem realizującym zadanie publiczne w ramach porozumienia międzygminnego jest gmina przejmująca zadanie do wykonania, która wykonuje je we własnym imieniu. Wobec podmiotów trzecich to gmina przejmująca występuje jako organ administracji samorządowej. Podstawę prawną podejmowanych czynności powinno stanowić odpowiednie postanowienie porozumienia międzygminnego, mocą którego nastąpiło przekazanie zadań. Wsparcia tej tezy należy szukać w art. 2 ust. 1, zgodnie z którym gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Ponieważ od tej zasady nie ma wyjątku w stosunku do porozumień międzygminnych, w związku z tym gmina przejmująca powinna wystąpić we własnym imieniu, realizując zadania przekazane jej do wykonania. Tym samym zawarcie porozumienia międzygminnego na podstawie art. 74 oznacza, iż określone zadanie będące dotąd zadaniem własnym lub zleconym z zakresu administracji rządowej staje się zadaniem (własnym lub zleconym) gminy przejmującej je do realizacji w drodze porozumienia”

Stwierdzić zatem należy, iż Gmina Mosina przekazała kompetencje w zakresie organizacji linii autobusowej nr 651 i należą one obecnie do Gminy Miasto Poznań.

Przechodząc do analizy następnych proponowanych postanowień uchwały stwierdzić należy, iż ul. Wodna w Rogalinku stanowi gminną drogę publiczną i bezspornie jej parametry techniczne nie są dostosowane do zawracania autobusów.

Komitet inicjatywy uchwałodawczej postuluje zatem zobowiązanie Burmistrza do wybudowania infrastruktury umożliwiającej takowe zawracanie.

Pas drogowy przedmiotowej ulicy z uwagi na swoją szerokość uniemożliwia jakiegokolwiek poszerzenie jezdni lub budowę pętli autobusowej. Dla przedmiotowego obszaru nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Niezbędne zatem byłoby opracowanie wstępnej koncepcji i ocena wykonalności takiego przedsięwzięcia, a następnie uzyskanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i ewentualnie wcześniej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Posiadając te dokumenty Gmina musiałaby przystąpić do pozyskania niezbędnych nieruchomości na ich realizację, albowiem Gmina nie może czynić nakładów na nie swój majątek. Nabycie nieruchomości może nastąpić albo w drodze umowy cywilno-prawnej albo wywłaszczenia. Nabycie nieruchomości wymaga zgody Rady Miejskiej. Dopiero wówczas posiadając prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane można przystąpić do projektowania ewentualnej infrastruktury wraz ze jej skosztorysowaniem. Opracowana dokumentacja projektowa stanowi podstawę do uzyskania pozwolenia na budowę i wyboru wykonawcy. Dopiero posiadany kosztorys inwestorski stanowi podstawę do zabezpieczenia środków finansowych w budżecie gminy i ewentualnie wieloletniej prognozie finansowej.

Przedstawiony pokrótce przebieg procesu inwestycyjnego jednoznacznie wskazuje, iż nawet w przypadku woli realizacji takowej inwestycji przez władze Gminy nie można w tym momencie w ogóle mówić o jej wykonalności bez dokonania jakichkolwiek nawet wstępnych analiz technicznych i uzyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Decyzja ta jest niezbędna do stwierdzenia, iż planowane zamierzenie inwestycyjne może w ogóle zostać zrealizowane. Tym samym zobowiązanie Burmistrza do wykonania bliżej nieokreślonej infrastruktury na nieokreślonej nieruchomości, która nawet nie stanowi własności Gminy Mosina, bez ustalenia prawnej dopuszczalności jej realizacji stanowi zobowiązanie do świadczenia niemożliwego.

Odnosząc się zaś do postanowienia projektowanego § 3 wskazać należy, iż zabezpieczenie środków finansowych na zadania inwestycyjne i wydatki bieżące zgodnie z art. 236 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych następuje w uchwale budżetowej w planie wydatków. Ustawa wymaga ujęcia w planie wydatków planowanych kwot wydatków. Brak jest zatem możliwości dokonania zabezpieczenia

środków finansowych w budżecie gminy w nieokreślonej wysokości i to uchwałą inną niż uchwała budżetowa.

4. Podsumowanie

Mając na uwadze wyżej wskazane przepisy projektowana uchwała w sposób rażący narusza prawo i jest niemożliwa do wykonania. Kompetencja w zakresie organizacji linii autobusowej nr 651 została przekazana Gminie Miasto Poznań i Rada Miejska w Mosinie nie jest władna do rozstrzygania w tym zakresie w trybie uchwałodawczym. Wszelkie ewentualne zmiany w tym zakresie winny być dokonywane w trybie zmiany porozumienia pomiędzy organami wykonawczymi zainteresowanych gmin.

Ponadto zobowiązanie Burmistrza do zrealizowania infrastruktury do zawracania autobusu jest niedookreślone w takim stopniu, iż jest zobowiązaniem pustym. Wskazać również należy, iż projektowana uchwała w żaden sposób nie zabezpiecza środków finansowych na jej wykonanie.

Zaproponowane rozwiązania są wadliwe w takim stopniu, iż ich sanowanie nie jest możliwe. Projekt cechuje się całkowitą nieznaną porządku prawnego i sprowadza niezwykle skomplikowane zagadnienia wymagające podjęcia wielu różnorodnych rozstrzygnięć przez różne organy do 3-zdaniowej uchwały, która w sposób rażący wykracza poza kompetencje przyznane radzie gminy. Wobec powyższego przyjęcie projektowanej uchwały przez Radę Miejską w Mosinie stanowiłoby rażące naruszenie prawa.

5. Podstawa prawna

- ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.)
- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.)
- ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 285)



- ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. zm.)
- porozumienie międzygminne nr ZTM.TK.0717.33.2023 z dnia 7 lipca 2023 r. zawarte pomiędzy: Miastem Poznań a Miastem Luboń oraz Gminą Komorniki oraz Miastem Puszczykowo oraz Gminą Mosina w sprawie przyjęcia do realizacji zadania własnego w zakresie lokalnego transportu zbiorowego (komunikacji miejskiej) (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2024 r. poz. 2084)



Paweł Mielniczyk
RADCA PRAWNY