

**II SA/GI 1349/13 - Wyrok**

<b>Data orzeczenia</b>	2014-02-06
<b>Data wpływu</b>	2013-07-26
<b>Sąd</b>	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
<b>Sędziowie</b>	Ewa Krawczyk /przewodniczący/ Łucja Franciczek /sprawozdawca/ Maria Taniewska-Banacka
<b>Symbol z opisem</b>	6037 Transport drogowy i przewozy 6402 Skargi organów nadzoru na uchwały rady powiatu w przedmiocie ... (art. 81 ustawy o samorządzie powiatowym)
<b>Hasła tematyczne</b>	Samorząd terytorialny Transport
<b>Skarżony organ</b>	Rada Powiatu
<b>Treść wyniku</b>	Stwierdzono wydanie uchwały z naruszeniem prawa
<b>Powołane przepisy</b>	Dz.U. 2013 nr 0 poz 595; art. 5 ust. 2 i art. 74; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym - tekst jednolity. Dz.U. 2013 nr 0 poz 594; art. 8 ust. 2 - 5, art. 8 ust. 2 a, art. 64 ust. 5; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - tekst jednolity. Dz.U. 2011 nr 5 poz 13; art. 7 ust. 1; Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym

**Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia NSA Ewa Krawczyk, Sędziowie Sędzia NSA Łucja Franciczek (spr.), Sędzia WSA Maria Taniewska-Banacka, Protokolant specjalista Ewa Jędrasik, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 lutego 2014 r. sprawy ze skargi Wojewody [...] na uchwałę Rady Powiatu [...] z dnia [...] r. nr[...] w przedmiocie świadczenia usług publicznego transportu zbiorowego stwierdza wydanie zaskarżonej uchwały z naruszeniem prawa i orzeka, że uchwała nie podlega wykonaniu w całości do czasu uprawomocnienia się niniejszego wyroku.

**Uzasadnienie**

Rada Powiatu [...] działając na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 6 i art. 12 pkt 8a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie drogowym (Dz. U. z 2011 r. nr 5, poz. 13), podjęła w dniu [...]r. uchwałę Nr [...] w sprawie powierzenia "A" ("A") w K. zadania własnego, polegającego na organizowaniu i zarządzaniu publicznym transportem zbiorowym na terenie Powiatu [...] w [...] r. – w zakresie przewozów pasażerskich na linii autobusowej nr [...] (trasa [...] – [...] – [...]). Wykonanie uchwały powierzono Zarządowi Powiatu [...].

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie [...] w dniu [...]r. W dniu [...]r. organ nadzoru wniósł do sądu administracyjnego skargę na powyższy akt, domagając się stwierdzenia jego nieważności jako sprzecznego z art. 5 ust. 2 i art. 74 ustawy o samorządzie powiatowym w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 2, 3 i 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Powołując się na pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach wyrażony w wyroku z dnia 19 czerwca 2013 r. sygn. akt II SA/GL 845/13, skarżący zarzucił, że "A" jako związek powołany w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych na obszarze gmin tworzących ten związek, nie może zawrzeć porozumienia z powiatem w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego. Krąg podmiotów będących organizatorami transportu zbiorowego oraz podmiotów, z którymi powiat może zawierać porozumienia w tym zakresie, wymienia bowiem art. 7 ust. 1 pkt 3 tej ustawy. Także przepisy art. 5 ust. 2 i art. 74 ustawy o samorządzie powiatowym, nie pozwalają na przekazanie takiego zadania w drodze porozumienia związkowi międzygminnemu.

W odpowiedzi na skargę Starosta [...] wniósł o jej oddalenie jako bezzasadnej. Jego zdaniem, organ nadzoru opierając na dosłownym brzmieniu art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, pominął regulację art. 64 ust. 3 i 5 oraz art. 8 ust. 2a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, które to przepisy należy interpretować łącznie, a odpowiednie stosowanie art. 8 ust. 2-5 usg, oznacza że związek międzygminny jest uprawniony na podstawie tych przepisów do zawierania porozumień komunalnych z powiatami, także ziemskimi. W takiej zaś sytuacji, przepisy te nie przesądzają, że podmioty wymienione w art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, są wyłącznie właściwe w wykonywaniu transportu zbiorowego na terenie powiatu, gdyż ustawa ta nie wprowadza żadnych zmian do ustaw samorządowych. Możliwość zawarcia przez "A" porozumienia z jednostkami samorządu terytorialnego (nie uczestniczącymi w tym związku), w ocenie organu, wynika zaś wprost z art. 8 ust. 2a oraz art. 64 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym. Nadto, zawarcie porozumienia leży w interesie mieszkańców, bowiem zasadne jest połączenie na linii objętej porozumieniem, z terenu Gminy K., należącej do Związku do Gminy P. deklarującej zamiar przystąpienia do Związku, lecz obecnie leżącej poza obszarem tego Związku, a taki stan rzeczy istniał w dniu wejścia w życie ustawy o publicznym transporcie drogowym. Wreszcie, decydując o wyborze sposobu realizacji zadania w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego, Rada Powiatu kierowała się nakazami z art. 44 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o finansach publicznych. Nie ma zatem potrzeby i konieczności organizowania przez Powiat [...] odrębnej komunikacji zbiorowej, co wymagałoby przeprowadzenia długotrwałej i kosztownej procedury.

W toku rozprawy sądowej pełnomocnik Wojewody wniósł o stwierdzenie wydania uchwały z naruszeniem prawa i zasądzenie kosztów postępowania.

Pełnomocnik Powiatu dodatkowo powołała się na fakt przyjęcia Gminy P. do "A" oraz wniosła o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył co następuje:

Skarga zasługiwała na uwzględnienie, gdyż zaskarżona uchwała narusza prawo w istotnym stopniu.

Istotą sporu jest kwestia dopuszczalności zawarcia porozumienia pomiędzy powiatem a związkiem międzygminnym, mocą którego powiat przekazywałby realizację części swoich zadań własnych temu związkowi. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w motywach wyroku z dnia 17 czerwca 2013 r. sygn. akt II SA/GL 845/13, wydanego w analogicznej sprawie, przystępując do rozstrzygnięcia tej kwestii, w pierwszej kolejności należy odwołać się do treści art. 2 ust. 1 u.s.p. (obecnie Dz. U. z 2013 r., poz. 595), zgodnie z którym powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Jest to więc reguła, od której wyjątkiem jest możliwość przekazania uprawnień do wykonywania określonych zadań jednemu z podmiotów wymienionych w przepisie art. 5 ust. 1 i 2 przywołanej ustawy, innemu powiatowi (art. 73 ust. 1), związkowi powiatów (art. 65 i nast.), bądź też stowarzyszeniu, o którym mowa w art. 75 ust. 1 ustawy. Przywołane wyżej przepisy mają charakter ustrojowo – kompetencyjny, co oznacza, że nie jest dopuszczalna ich wykładnia rozszerzająca.

Treść art. 5 ust. 2 u.s.p. nie pozostawia wątpliwości co do tego, że powiat może zawrzeć porozumienie z gminą, z innym powiatem lub z województwem przekazując im swoje zadania do realizacji. Bezspornym jest również i to, że organizatorem publicznego transportu zbiorowego, właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów, jest powiat na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich,

tudzież powiat, któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między powiatami - na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich, na obszarze powiatów, które zawarły porozumienie (por. art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym). Zasadniczym warunkiem determinującym dopuszczalność zawarcia porozumienia przez powiat jest kryterium podmiotowe, które sprowadza się do stwierdzenia, że stroną porozumienia może być inna jednostka samorządu terytorialnego, a więc gmina, powiat lub województwo, co wprost wynika z treści przywołanego wyżej art. 5 ust. 2 u.s.p. W ocenie Sądu, żaden przepis ustawy o samorządzie powiatowym nie daje podstaw do przyjęcia założenia, że dopuszczalnym byłoby zawarcie przez powiat porozumienia ze związkiem komunalnym. Zgodnie z treścią art. 65 ust. 1 u.s.g. (Dz. U. z 2013 r., poz. 595), tego rodzaju związek wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a ponadto został przez ustawodawcę wyposażony w osobowość prawną (por. ust. 2 cyt. przepisu). Jest to więc byt prawny niezależny od gmin go tworzących, który ich nie reprezentuje i który jest niezależnym podmiotem praw i obowiązków związanych z realizacją przypisanych mu zadań (por. Z. Pławecki w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki. Warszawa 2012 r. str. 747). W literaturze podkreśla się "celowy" charakter takiego związku, którego funkcją jest wyłącznie wykonywanie zadania lub zadań wspólnych dla tworzących go jednostek (por. K. Bandarzewski [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płażek Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. Wydanie 4, str. 616). Tego rodzaju osoba prawna, jakkolwiek tworzą ją gminy, nie zalicza się jednak do jednostek samorządu terytorialnego, co oznacza, że należy ją wykluczyć z kręgu podmiotów, wymienionych w art. 5 ust. 2 u.s.p., z którymi powiat może zawrzeć porozumienie.

Podkreślić również trzeba, że przepis art. 5 ust. 2 u.s.p. precyzuje, że powiat może zawrzeć porozumienie z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego. Ustawodawca nigdzie nie sprecyzował, co rozumie pod pojęciem "jednostki lokalnego samorządu terytorialnego", a zdaniem Sądu chodzi tu o gminy, których terytorium znajduje się na obszarze konkretnego powiatu. Przyjmując dogmat racjonalności poczynają ustawodawcy uznać trzeba, że w przeciwnym wypadku nie posłużyłby się w tym miejscu sformułowaniem precyzującym o jakie jednostki samorządu terytorialnego chodzi. Analogicznie, powiat może zawrzeć porozumienie z województwem, na obszarze którego znajduje się terytorium powiatu, co również stanowi wskazówkę przemawiającą za przyjęciem takiej interpretacji omawianego przepisu. Treść przywołanej regulacji wskazuje więc na to, że możliwość zawarcia porozumienia przez powiat została ograniczona nie tylko podmiotowo - poprzez wymienienie kategorii jednostek, które mogą być stronami porozumienia z powiatem, lecz również terytorialnie - poprzez sprecyzowanie, że chodzi o gminy zaliczane do lokalnego samorządu terytorialnego oraz województwo, na obszarze którego leży powiat. Przekazanie zadań w ramach porozumienia zawartego przez powiat może więc nastąpić "dwukierunkowo" - "w górę" - województwu lub "w dół" - gminie, jednakże istotne jest to, aby oba wymienione wyżej podmioty spełniały wskazane w przywołanym przepisie kryterium terytorialne.

Skoro, jak już wcześniej wspomniano, przepisy ustawy o samorządzie powiatowym, w zakresie normującym kwestie przekazywania zadań powiatu w drodze porozumień mają charakter ustrojowo - kompetencyjny, a w konsekwencji ich wykładnia rozszerzająca nie jest dopuszczalna, to ze względu na ich niebudzącą wątpliwości treść, należy wykluczyć możliwość zawarcia przez powiat porozumienia ze związkiem międzygminnym.

Sąd stwierdził nadto, że także z treści przepisów art. 64 ust. 5 w związku art. 8 ust. 2a u.s.g., nie wynika możliwość przekazania przez powiat realizacji zadań własnych związkowi międzygminnemu. Przepis art. 64 ust. 5 u.s.g. zawiera odesłanie, zgodnie z którym do związków międzygminnych stosuje się odpowiednio art. 8 ust. 2-5 i art. 39 ust. 4 przywołanej ustawy. Najistotniejsze znaczenie w omawianym zakresie ma przepis art. 8 ust. 2a u.s.g., który

stanowi, że gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego, co w istocie stanowi dopełnienie normy zawartej w powołanym wcześniej art. 5 ust. 2 u.s.p. Odesłanie zawarte w art. 64 ust. 5 u.s.g. nie jest odesłaniem prostym, a więc pozwalającym na stosowanie przepisu art. 8 ust. 2 - 5 u.s.g. w sposób bezpośredni, lecz jest odesłaniem złożonym, nakazującym odpowiednie stosowanie tego przepisu. Zdaniem Sądu, brak jest dostatecznych podstaw do sformułowania stanowczego twierdzenia, że do związku międzygminnego automatycznie stosuje się reguły dotyczące gminy wskazane w przywołanym przepisie.

W ocenie Sądu, ze względu na treść przywołanych wyżej przepisów i konsekwencje zastosowania wykładni systemowej oraz logicznej taką możliwość należy wykluczyć. Użyty przez ustawodawcę zwrot dotyczący odpowiedniego stosowania art. 8 ust. 2 - 5 i art. 39 ust. 4 u.s.g. do związków międzygminnych nie oznacza bezpośredniego stosowania tych norm. Rolą podmiotu dokonującego wykładni tych przepisów jest rozważenie zakresu zawartego w nim odesłania i ustalenie, w jakim obszarze norma odsyłająca recypuje stosowanie normy, do której odesłano. Odpowiednie stosowanie konkretnych przepisów prawa oznacza dokonanie modyfikacji treści stosowanej normy prawnej w zakresie, w jakim jest to niezbędne ze względu na konieczność "dopasowania" jej treści do przepisu odsyłającego, przy czym owo dopasowanie na gruncie niniejszej sprawy nie polega wyłącznie na podstawieniu związku międzygminnego w miejsce gminy w art. 8 u.s.g. lecz również na takiej zmianie rozumienia tego przepisu, która nie stałaby w sprzeczności z innymi regulacjami normującymi konkretną kwestię. Sąd podziela w tej materii spostrzeżenia J. Nowackiego na temat pojęcia odpowiedniego stosowania przepisów prawa (por. J. Nowacki Odpowiednie stosowanie przepisów prawa [w:] Studia z teorii prawa. Zakamycze 2003 r. str. 458 i 459 oraz 462).

Przy wykładni art. 64 ust. 5 u.s.g. w związku z art. 8 ust. 2 tej ustawy, należy też uwzględnić treść art. 5 ust. 2 u.s.p., która w opisywanym stanie prawnym w istotny sposób ogranicza zakres analizowanego odesłania. Patrząc na opisywany problem przez pryzmat wykładni systemowej Sąd zwrócił uwagę na sprzeczność, jaka powstałaby w przypadku przyjęcia odmiennego punktu widzenia. W istocie bowiem akceptacja stanowiska organu prowadziłaby do poszerzenia katalogu podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2 u.s.p., a w konsekwencji do zaliczenia związku międzygminnego (komunalnego) do kategorii jednostek lokalnego samorządu terytorialnego, do czego wszakże brak jest normatywnych podstaw i co stałoby w sprzeczności z treścią art. 164 ust. 2 Konstytucji RP.

Dodatkowo Sąd wskazał, że art. 4 ust. 1 pkt 10 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, definiuje powiatowe przewozy pasażerskie jako przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych co najmniej dwóch gmin i niewykraczający poza granice jednego powiatu albo w granicach administracyjnych powiatów sąsiadujących, które zawarły stosowne porozumienie lub które utworzyły związek powiatów; inne niż przewozy gminne, wojewódzkie i międzywojewódzkie. Z definicji tej wprost wynika, że ustawodawca poczynił wyraźne różnicowanie pomiędzy poszczególnymi kategoriami przewozów, przypisując realizację tego zadania różnym jednostkom samorządu terytorialnego, co wszakże nie wyklucza zawierania przez nie porozumień bądź też tworzenia związków komunalnych w celu wykonywania zadań z tego zakresu. Trzeba jednak stanowczo podkreślić, że związki komunalne są powoływane pomiędzy podmiotami o równorzędnej pozycji w hierarchii jednostek samorządu terytorialnego co wynika wprost z art. 64 ust. 1 u.s.g. oraz art. 73 ust. 1 u.s.p. Wyrazem tego jest § 3 statutu "A" (Dz. Urz. Woj. [...] z [...] r. nr [...], poz. [...]), z którego treści wynika, że zadaniem Związku jest wspólne zaspokajanie potrzeb gmin w zakresie lokalnego transportu zbiorowego oraz skorelowanych z nim innych usług publicznych. Logiczną konsekwencją takiej treści art. 4 ust. 1 pkt 10 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz brzmienia przywołanego § 3 statutu, jest stwierdzenie, że "A" nie może

przejąć na siebie obowiązek realizacji zadania publicznego należącego do zadań własnych powiatu, gdyż wykraczałoby to poza zakres jego ustawowych kompetencji oraz byłoby niezgodne z postanowieniami statutu. Również w tym kontekście argumenty strony skarżącej dotyczące "odpowiedniego" stosowania art. 8 ust. 2a u.s.g. w odniesieniu do związku międzygminnego nie mogły zostać uwzględnione z przywołanych wyżej powodów (jakkolwiek w literaturze prezentowany jest też odmienny pogląd – por. K. Bandarzewski op. cit. str. 627).

Skład orzekający w niniejszej sprawie w pełni zaś podzielił powyższą argumentację. Nie mogła też odnieść skutku podniesiona w odpowiedzi na skargę kwestia celowości przyjętego rozwiązania, a także przywołana zasada gospodarczości, wynikająca z ustawy o finansach publicznych. Z mocy art. 171 ust. 1 Konstytucji RP, działalność samorządu terytorialnego podlega zaś nadzorowi z punktu widzenia legalności.

W tym stanie rzeczy skarga musiała odnieść skutek, jako że zaskarżona uchwała zapadła z naruszeniem art. 5 ust. 2 i art. 74 u.s.p. oraz art. 7 ust. 1 pkt 2, 3 i 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Jednakże z uwagi na upływ roku od jej podjęcia, nie było możliwe stwierdzenie jej nieważności, bowiem uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego (art. 82 u.s.p.). W takim zaś przypadku należało z mocy art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) stwierdzić wydanie uchwały z naruszeniem prawa. Nadto, wobec uwzględnienia skargi orzeczono o niewykonalności zaskarżonej uchwały do czasu uprawomocnienia się niniejszego wyroku zgodnie z treścią art. 152 tej ustawy. O kosztach postępowania nie rozstrzygnięto z braku przesłanek z art. 200 ustawy.

SW