

III SA/Wr 463/12 - Wyrok

Data orzeczenia	2013-01-03
Data wpływu	2012-09-20
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
Sędziowie	Józef Kremis /przewodniczący sprawozdawca/
Symbol z opisem	6037 Transport drogowy i przewozy 6411 Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze
Hasła tematyczne	Samorząd terytorialny
Skarżony organ	Wojewoda
Treść wyniku	*Oddalono skargę
Powołane przepisy	Dz.U. 2001 nr 142 poz 1591; art. 7 ust. 1 pkt 4; art. 74; art. 91 ust. 1 i 4;; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - t. jedn. Dz.U. 2011 nr 5 poz 13; art. 15 ust. 2; art. 16 ust. 4; Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia NSA Ryszard Pęk, Sędziowie Sędzia NSA Józef Kremis (sprawozdawca), Sędzia WSA Marcin Miemiec, Protokolant Katarzyna Dziok, po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 18 grudnia 2012 r. sprawy ze skargi Gminy W. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody D. z dnia [...] lipca 2012 r. nr [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności § 3 ust. 1 Porozumienia Międzygminnego Nr 1 Prezydenta Miasta W. z dnia [...] lipca 2012 r. w sprawie powierzenia Gminie W. zadań Gminy J.Z. w zakresie lokalnego transportu oddala skargę.

Uzasadnienie

Zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewoda D. stwierdził nieważność § 3 ust. 1 Porozumienia Międzygminnego z dnia [...] lipca 2012 r. w sprawie powierzenia Gminie W. zadań Gminy J.-Z. w zakresie lokalnego transportu zbiorowego, powołując się na art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej w skrócie: u.s.g.).

Organ nadzoru uznał, że postanowienie § 3 ust. 1 Porozumienia – według którego "ustalenie cen i opłat za usługi przewozowe oraz ulg i zwolnień z opłat za przejazdy, ustalenie przepisów porządkowych oraz sposobu ustalania opłat dodatkowych z tytułu przewozu osób, zwierząt i rzeczy dla zadania określonego w § 1 właściwą jest Rada Miejska W." ("§ 1. Gmina J.-Z. powierza Gminie W. zwanej dalej Organizatorem, realizację zadania własnego w zakresie lokalnego transportu zbiorowego.") – narusza art. 40 ust. 1 i art. 74 ust. 2 u.s.g. w zw. z art. 87 i art. 97 Konstytucji RP. Oznacza ono bowiem przejęcie przez Radę Miejską W. na podstawie porozumienia uprawnień prawotwórczych, w tym do stanowienia prawa miejscowego, Rady Miasta J.-Z.

Wojewoda D. wywiódł, że przejęcie realizacji zadania publicznego przez gminę na mocy porozumienia międzygminnego nie oznacza utraty uprawnień prawotwórczych do stanowienia prawa miejscowego w tym zakresie przez gminę przekazującą realizację zadania w drodze porozumienia, a co za tym idzie – przejęcia przez gminę wykonującą zadanie publiczne kompetencji do stanowienia prawa miejscowego obowiązującego na obszarze działania obu tych gmin. Stosownie do dyspozycji art. 40 ust. 1 u.s.g., na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Podobnie, według art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie

obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji). Wykładnia literalna przywołanych unormowań pozwoliła organowi nadzoru stwierdzić, że zakres obowiązywania prawa miejscowego, jakie może być stanowione przez jednostki samorządu terytorialnego, został ograniczony do obszaru działania tej jednostki, która prawo takie ustanowiła. Tym samym jednostka samorządu terytorialnego przekazująca innej jednostce realizację zadania publicznego nie jest władna do upoważnienia rady gminy jednostki przejmującej do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego na obszarze obu tych jednostek.

Istotne w sprawie jest zdaniem Wojewody unormowanie zawarte w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 ze zm., dalej w skrócie: u.p.t.z.), gdyż na jego podstawie gmina może wykonywać funkcję organizatora publicznego transportu zbiorowego, jeżeli przejęła takie zadanie z drogie porozumienia między gminami. Nabycie przez gminę kompetencji organizatora publicznego transportu zbiorowego nie oznacza jednak przejęcia uprawnień prawotwórczych gminy powierzającej realizację zadania. W art. 7 ust. 4 u.p.t.z. postanowiono natomiast, że w przypadku gminy, jako organizatora, jej zadania wykonuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Organ nadzoru zauważył przy tym, że w przypadku, gdy u.p.t.z. wprowadza normę kompetencyjną do podjęcia uchwały regulującej określone kwestie dotyczące publicznego transportu zbiorowego, wówczas wskazuje wprost, że następuje to w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego (np. art. 15 ust. 2, art. 16 ust. 4 u.p.t.z.).

W kontekście przywołanych unormowań Wojewoda D. uznał, że powierzenie gminie w drodze porozumienia funkcji organizatora dotyczy kwestii stricte wykonawczych, nie obejmuje natomiast uprawnień do stanowienia prawa. O ile zgodne z przepisami było przekazanie przez Gminę J.-Z. Gminie W. realizacji zadania publicznego w zakresie lokalnego transportu na obszarze działania Gminy J.-Z., o tyle zdaniem organu nadzoru nie było podstaw prawnych do przekazania Gminie W. uprawnień do stanowienia prawa obowiązującego na obszarze Gminy J.-Z.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu Gmina W. zarzuciła organowi nadzoru rażące naruszenie przepisów prawa materialnego:

- 1) art. 74 u.s.g. – polegające na uznaniu, że na podstawie porozumienia z dnia 6 lipca 2012 r. prawo miejscowe nie może obowiązywać na terenie (obszarze) sygnatariuszy zawartych porozumień;
- 2) art. 15 ust. 2 i art. 16 ust. 4 u.p.t.z. – wskutek przyjęcia, że z przepisów tych wynika, że powierzenie w drodze porozumienia funkcji organizatora dotyczy jedynie kwestii stricte wykonawczych, nie obejmuje natomiast uprawnień do stanowienia prawa;
- 3) art. 91 u.s.g. – przez przyjęcie, że oceniane porozumienie jest sprzeczne z prawem.

Na podstawie tych zarzutów strona skarżąca wniosła o uchylenie w całości zaskarżonego aktu nadzoru i obciążenie Wojewody D. kosztami postępowania w sprawie.

Strona skarżąca – dostrzegając skromność unormowania zawartego w art. 74 u.s.g. – wywiodła, że według tego przepisu przekazane zadanie wykonuje jedna z gmin na rzecz pozostałych, a nie jakiś inny, działający "zamiast" gminy, podmiot, jak to jest w przypadku związku międzygminnego. Jeżeli więc jedna z gmin, uchwałą swego organu stanowiącego, złoży oświadczenie woli o przekazaniu na podstawie obowiązujących ustaw realizacji swego własnego zadania w całości innej gminie, to taka czynność nie może być uznana za nieważną.

Wobec przyznanej gminie samodzielności (art. 165 Konstytucji RP) i przysługującym jej prawom podmiotowym, nie można zgodzić się z argumentacją organu nadzoru, gdyż takie stanowisko oznaczałoby, że porozumienia gminy w zakresie realizacji zadania własnego mają ograniczenia w sferze oświadczeń woli składanych przez organy stanowiące.

Organ nadzoru pominął postanowienia zawarte w art. 4 ust. 1 pkt 4 (definicja ustawowa "komunikacji miejskiej") i w art. 15 ust. 1 pkt 10 u.p.t.z. (ustalanie opłat za przewóz), wskazał natomiast na art. 15 ust. 2 i art. 16 ust. 4 u.p.t.z., jako przykłady mające świadczyć o tym, że powierzenie w drodze porozumienia funkcji organizatora dotyczy kwestii stricte wykonawczych, nie upoważnia zaś do stanowienia prawa. Tymczasem pominięte przez organ nadzoru unormowania art. 15 ust. 1 pkt 10 u.p.t.z. i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. (tekst jednolity Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.) przeczą tezie organu, według której powierzenie dotyczy sfery wykonawczej.

Zdaniem strony skarżącej, treść art. 94 Konstytucji RP wskazuje, że upoważnienie gminy do stanowienia prawa miejscowego o powszechnej mocy obowiązującej na obszarze gminy, może mieć szerszy zakres i dawać organom lokalnym większą swobodę regulacji, lecz kwestia ta została pozostawiona ustawom. Wprawdzie u.s.g. nie zawiera norm kolizyjnych, które pozwalałyby stosować na tym samym obszarze akty prawa miejscowego uchwalone przez inne organy samorządu, jednakże art. 15 ust. 1 pkt 10 u.p.t.z. i art. 18 ust. 1 pkt 2 u.t.d. dają niebudzącą zastrzeżeń podstawę do samodzielności gminy w wykonywaniu zadań publicznych.

W konkluzji wywodów strony skarżącej stwierdzono, że nie można uznać, aby oświadczenie woli wyrażone przez organy stanowiące gmin o stosowaniu jednolitych biletów wprowadzonych przez gminę realizującą wspólną komunikację, było rażącym naruszeniem prawa. Samodzielność gmin przystępujących do realizacji wspólnego zadania polega na tym, że wskazały one organizatora, jako tego, który ustala jednolite bilety na obszarze tych gmin. Przyjęcie stanowiska organu nadzoru, że gminy przystępujące do realizacji zadania będą na swoim terenie uchylać opłaty za bilety, doprowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania opłat za korzystanie z tej samej linii komunikacyjnej przechodzącej przez obszar kilku gmin. W takiej sytuacji organizator traci podstawy do wykonywania wspólnej komunikacji.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda D. wniósł o oddalenie skargi, podtrzymując stanowisko zajęte w rozstrzygnięciu nadzorczym.

Według organu nadzoru, ani z u.p.t.z., ani z u.t.d. nie wynika dla Rady Gminy uprawnienie do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego na obszarze trzech Gmin objętych porozumieniem międzygminnym w zakresie wykonywania publicznego transportu zbiorowego, w tym do ustalania przez Radę Miejską W. opłat za przejazd komunikacją miejską dla Gminy J.-Z. W art. 4 ust. 1 pkt 4 u.p.t.z. nie zawarto upoważnienia do stanowienia prawa obowiązującego na obszarze gmin objętych porozumieniem przez gminę zapewniającą gminne przewozy pasażerskie w tych gminach. Takiego upoważnienia nie ma również art. 15 ust. 1 pkt 10 u.p.t.z. Ogólnego wskazania, że jedną z czynności składających się na organizowanie publicznego transportowego jest ustalenie opłat, nie można traktować jako upoważnienia do stanowienia prawa.

Wobec braku podstaw do ujmowania w treści porozumienia postanowień przekazujących kompetencje prawotwórcze jednej gminy na rzecz drugiej, nie można - zdaniem Wojewody D. - mówić o naruszeniu samodzielności Gminy przez organ nadzoru.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Oceniając zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze według kryterium zgodności z prawem (art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm., w zw. z art. 3 § 2 pkt 7 i art. 145 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przez sądami administracyjnymi, tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 1270 ze zm., dalej w skrócie: p.p.s.a.), Sąd nie znalazł dostatecznych podstaw do wyeliminowania kwestionowanego przez Gminę W. aktu ze zbioru legalnych rozstrzygnięć nadzorczych.

Różnica zdań między organem nadzoru a stroną skarżącą występuje przy próbie odpowiedzi na pytanie: czy podstawowe jednostki samorządu terytorialnego mogą w porozumieniu międzygminnym, o którym mowa w art. 74 u.s.g., upoważnić (umocować) gminę, mającą wykonywać powierzone jej zadania publiczne, do stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących także na obszarze właściwości gmin będących stronami porozumienia. Zawarta w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody D. odpowiedź przecząca, spotkała się z krytycznym przyjęciem przez Gminę W., która kompetencje do podejmowania aktów obowiązujących także na obszarze Gminy J.-Z. wywodzi z postanowień § 3 ust. 1 porozumienia.

Należy przede wszystkim zauważyć, że konstytucyjne unormowania odnoszące się do aktów prawa miejscowego przesądzają o poprawności stanowiska Wojewody D. W zbiorze źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej ujęto również akty prawa miejscowego funkcjonujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Jednakże organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tychże organów "na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie", przy czym "zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa" (art. 94 Konstytucji RP). Z przywołanych unormowań ustawy zasadniczej dają się wyprowadzić dwie istotne zasady:

- 1) ustanowienie aktu prawa miejscowego musi mieć podstawę prawną określoną wprost w ustawie;
- 2) akt prawa miejscowego jest tym źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organu, który taki akt ustanowił.

Konstytucyjne normy prowadzą do wniosku, że po pierwsze, podstawy prawnej do wydania aktu prawa miejscowego nie można upatrywać w innym źródle niż ustawa, a więc także w porozumieniu międzygminnym (art. 74 u.s.g.), po drugie, akt prawa miejscowego, wydany "na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie", nie może wykraczać poza obszar działania organu samorządu terytorialnego, który akt taki ustanowił.

Już z tych względów posłużenie się porozumieniem międzygminnym (art. 74 u.s.g.) w celu przekazania Radzie Miejskiej W. przez Gminę J.-Z. kompetencji do stanowienia norm prawa miejscowego, które obowiązywałyby także na obszarze działania Gminy J.-Z., czyni z § 3 ust. 1 porozumienia międzygminnego postanowienie nienadające się do realizacji w granicach określonych w art. 74 ust. 2 u.s.g. Dlatego też Wojewodzie D. nie można skutecznie zarzucić wadliwości rozumowania, że dyspozycji art. 74 ust. 2 u.s.g. – według której "gmina wykonująca zadanie publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami" – nie sposób rozciągać na ustanawianie aktów prawa miejscowego, które miałyby obowiązywać jednocześnie na obszarze właściwości wszystkich gmin uczestniczących w porozumieniu międzygminnym. To zaś wyklucza zadośćuczynienie żądaniu strony skarżącej, czyli uchylenie w całości zaskarżonego aktu nadzoru.

Postępowanie sądowe nie dało podstaw do uznania za trafny zarzutu naruszenia art. 74 u.s.g., skoro – jak wykazano wcześniej – porozumienie międzygminne nie może rozciągać

(rozszerzać) zakresu obowiązywania aktu prawa miejscowego na obszar właściwości organów samorządu terytorialnego jednostek będących stronami porozumienia.

Niezrozumiały jest zarzut strony skarżącej o naruszeniu przez organ nadzoru art. 15 ust. 2 i art. 16 ust. 4 u.p.t.z., wszak Wojewoda D. nie stosował tych przepisów, a wskazał je tylko przykładowo, jako normy kompetencyjne do podjęcia przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego uchwał w zakresie określenia przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania przez operatorów i przewoźników z tych urządzeń, których właścicielem jest konkretna jednostka samorządu terytorialnego (art. 15 ust. 2 u.p.t.z.), a także do określenia opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników ze wspomnianych obiektów (art. 16 ust. 4 u.p.t.z.).

W kontekście poczynionych uwag nie można zgodzić się z zarzutem naruszenia przez Wojewodę D. art. 91 u.s.g., wszak organ nadzoru niewadliwie wykazał, że postanowień § 3 ust. 1 porozumienia międzygminnego nie da się uznać za przypadek "nieistotnego naruszenia prawa" (art. 91 ust. 4 u.s.g.), co musiało prowadzić do zastosowania sankcji ustanowionej w art. 91 ust. 1 u.s.g.

Do rozpoznawanej sprawy można w pełni odnieść tezy zawarte w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 kwietnia 2011 r. (III SA/Wr 84/11), w których stwierdzono, że powierzenie w drodze porozumienia międzygminnego zadań do wykonania w zakresie lokalnego transportu zbiorowego, przewidzianego jako zadanie własne (art. 7 ust. 1 pkt 4 u.s.g.), nie oznacza możliwości przekazania kompetencji do stanowienia prawa miejscowego w tej mierze przez inną gminę. Organ gminy może bowiem stanowić prawo miejscowe, lecz tylko na obszarze swojego działania. Jakkolwiek w art. 74 u.s.g. jest mowa o przejęciu praw i obowiązków związanych z powierzonymi zadaniami, to temu pojęciu nie można przypisywać szerokiego zakresu obejmującego także prawo do ustanawiania, w imieniu pozostałych gmin zawierających porozumienie, aktów normatywnych o charakterze generalnym.

Z tych względów – stosownie do dyspozycji art. 151 p.p.s.a – należało orzec jak w sentencji wyroku.