

II SA/GI 168/12 - Wyrok

Data orzeczenia	2012-05-09
Data wpływu	2012-01-05
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
Sędziowie	Elżbieta Kaznowska Ewa Krawczyk Łucja Franciczek /przewodniczący sprawozdawca/
Symbol z opisem	6037 Transport drogowy i przewozy 6401 Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Samorząd terytorialny Transport
Skarżony organ	Rada Miasta
Treść wyniku	Stwierdzono wydanie uchwały z naruszeniem prawa
Powołane przepisy	Dz.U. 2001 nr 142 poz 1591; art. 74 ust. 1; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - t. jedn. 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 Łucja Franciczek (spr.), Sędziowie Sędzia WSA Elżbieta Kaznowska, Sędzia NSA Ewa Krawczyk, Protokolant st. sekretarz sądowy Anna Trzuskowska, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 maja 2012 r. sprawy ze skargi Wojewody [...] na uchwałę Rady Miejskiej w J. z dnia [...] r. nr [...] w przedmiocie upoważnienia do zawarcia porozumienia w sprawie publicznego transportu zbiorowego 1. stwierdza wydanie zaskarżonej uchwały z naruszeniem prawa, 2. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w całości do czasu uprawomocnienia się niniejszego wyroku.

Uzasadnienie

Rada Miejska w J. działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 12 i art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz 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), podjęła w dniu [...] uchwałę nr [...] w sprawie upoważnienia Prezydenta Miasta J. do zawarcia porozumienia ze Związkiem [...] w C. w celu wspólnej realizacji zadań w zakresie publicznego transportu zbiorowego, tj. w zakresie realizacji gminnych przewozów pasażerskich na liniach komunikacyjnych, łączących obszar tego Związku [...] z Gminą Miasta J.

Skargę na powyższą uchwałę wniosł w dniu 23 listopada 2011 r. Wojewoda [...], domagając się stwierdzenia jej nieważności w całości jako niezgodnej z art. 74 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zdaniem organu nadzoru, Rada Miejska w J. podejmując uchwałę, rozszerzyła bowiem krąg podmiotów, z którymi gmina może zawierać porozumienia, gdyż podmiotami wymienionymi w tym przepisie są tylko gminy, a nie związki gmin. W tym względzie Wojewoda powołał się na pogląd wyrażony w wyroku NSA z dnia 27 września 1994 r. sygn. akt SA/Łd 1906/94. Wojewoda wskazał też, że porozumienia międzygminne są mniej złożoną formą niż związek międzygminny, lecz nie są umowami prawa cywilnego, lecz rodzajem umowy publicznoprawnej, której stronami mogą być wyłącznie gminy. Tymczasem w niniejszej sprawie doszło do niedopuszczalnej sytuacji, w której Miasto Gmina J. wykonuje zadania należące do Związku [...], czego nie przewiduje też statut tego Związku, którego członkami są Gminy C., T. i L.

W odpowiedzi na skargę Gmina J. wniosła o jej oddalenie, bowiem wykładnia organu nadzoru

"paraliżuje" możliwość wykonywania zadań własnych Gmin J. i C. w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców w zakresie transportu lokalnego do gmin ościennych. Treść porozumienia nie stoi też w sprzeczności z § 7 statutu [...], bowiem tabor Związku nie wykonuje przewozów na terytorium Gminy J., zaś bez porozumienia nie byłoby możliwe uzyskanie od sąsiadującej gminy udziału w finansowaniu połączeń, z których korzystają także mieszkańcy innych gmin.

W toku rozprawy sądowej pełnomocnik Wojewody podtrzymując skargę wniosła o stwierdzenie wydania zaskarżonej uchwały z naruszeniem prawa oraz oświadczyła, że uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 6 kwietnia 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest uzasadniona.

Z mocy art. 74 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (wyżej powołanej), gminy mogą zawierać porozumienia komunalne w sprawie powierzania jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych.

Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 września 1994 r. sygn. akt SA/Łd 1906/94 (ONSA 1995/4/161), porozumienia komunalne nie są umowami prawa cywilnego, ale swoistymi formami publicznoprawnymi. W drodze umów cywilnych (art. 9 ust. 1 ustawy), mogą być przekazywane zadania prywatnoprawne, a nie zadania publicznoprawne, których przekazywanie może następować – w ramach współdziałania – przez utworzenie związku albo zawarcie porozumienia komunalnego. Nadto, w wyroku tym wyrażono pogląd, że ustawa o samorządzie terytorialnym (obecnie – gminnym), wskazuje jako podmioty porozumienia jedynie gminy. Powołując się na poglądy literatury, Naczelny Sąd Administracyjny podniósł, że ustawa ta nie przewiduje możliwości, aby po stronie przyjmującej zadania do realizacji występowała więcej niż jedna gmina i tylko po stronie powierzającej zadania może występować większa liczba gmin. Związek komunalny nie jest gminą i ma osobowość prawną odrębną od osobowości prawnej gmin tworzących związek. Do gmin upodabnia związek komunalny charakter wykonywanych zadań i ich "pochodzenie" (na zadania związku składają się zadania przekazane przez gminy – członków związku) oraz pewne rozwiązania organizacyjne. Stąd też za niezasadny uznano argument gminy, że ustawa nie ogranicza kręgu podmiotów, z którymi porozumienia mogą być zawierane na podstawie art. 74 ustawy, a także argument o dopuszczalności zawierania umów przez gminę z innymi podmiotami w celu wykonywania zadań gminy na podstawie art. 9 ustawy, bowiem zasada swobody umów nie ma tu zastosowania z uwagi na publicznoprawny charakter zadań.

Zdaniem składu orzekającego, powyższy pogląd należy w pełni podzielić, a pomimo nowelizacji art. 9 ustawy o samorządzie gminnym, zachował on aktualność. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (w obecnym brzmieniu), w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym organizacjami pozarządowymi.

W niniejszej sprawie nie budzi też wątpliwości, że chodzi o zadania użyteczności publicznej, określone w art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Sprawy lokalnego transportu zbiorowego należą do zadań własnych gminy. Zatem gmina ma swobodę decydowania o podjęciu współdziałania, o jego zakresie podmiotowym i przedmiotowym, o formach, w jakich będzie realizowane zadanie (publicznoprawne czy cywilnoprawne) i o strukturach organizacyjnych współdziałania, lecz w ramach obowiązującego porządku prawnego. W niniejszej sprawie jako podstawę prawną uchwały powołano przepis art. 74 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zasadnie zarzucił zatem Wojewoda, że przepis ten stanowi o możliwości zawarcia porozumienia jedynie z gminą – a nie związkiem komunalnym. Wniosek

taki potwierdza też ust. 2 tego przepisu, który jednoznacznie stanowi, że to 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.

Reasumując, zestawienie treści ust. 2 art. 74 ustawy z ust. 1 tego przepisu, pozwala na jednoznaczną konstatację, że stronami porozumienia mogą być wyłącznie gminy. Już taki stan rzeczy winien prowadzić do wniosku, że zaskarżona uchwała jest sprzeczna z prawem. Bez znaczenia jest zaś przywołana w odpowiedzi na skargę argumentacja, wskazująca na celność takiego rozwiązania. Odnosząc się zaś do kolejnego zarzutu Wojewody co do sprzeczności zaskarżonej uchwały ze statutem Związku [...] w C., którego celem jest zapewnienie funkcjonowania pasażerskiej komunikacji zbiorowej na obszarach gmin objętych działaniem Związku, stwierdzić przyjdzie, że statut nie przewiduje cedowania zadań innemu podmiotowi, czyli Gminie J. Z uwagi na lakoniczność zaskarżonej uchwały, w istocie nie sposób ustalić, na czym miałyby polegać porozumienie w celu wspólnej realizacji gminnych przewozów pasażerskich.

Wreszcie, godzi się zauważyć, że również przepis art. 7 ust. 1 powołanej w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały, ustawy o transporcie zbiorowym, wymieniający krąg podmiotów, będących organizatorem publicznego transportu zbiorowego wymienia gminę:

- a) na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich
- b) której powierzono zadania na mocy porozumienia między gminami na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, na obszarze gmin, które zawarły porozumienie.

Zatem przepis ten jednoznacznie stanowi o gminach, które zawarły porozumienie, odrębnie wymieniając związek międzygminny. Redakcja art. 7 ust. 1 ustawy o transporcie zbiorowym, koreluje zatem z treścią art. 74 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W konsekwencji, podzielić należy pogląd Wojewody, że zaskarżona uchwała narusza prawo, rozszerzając krąg podmiotów, z którymi gmina może zawrzeć porozumienie. Jednakże upływ roku od daty jej podjęcia wyklucza możliwość stwierdzenia jej nieważności, jako że uchwała ta nie jest aktem prawa miejscowego (art. 94 w zw. z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Stąd też uwzględniając skargę, Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł o wydaniu zaskarżonej uchwały z naruszeniem prawa na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 270). Nadto, należało orzec o niewykonalności zaskarżonej uchwały do czasu uprawomocnienia się niniejszego wyroku po myśli art. 152 tej ustawy.

SW

