



31.07.2012

Wrocław, dnia 24 lipca 2012 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N6.4131.506.2012.JK8

#### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

stwierdzam nieważność

**§ 3 ust. 1 Porozumienia Międzygminnego Nr 1 Prezydenta Miasta Walbrzycha z dnia 6 lipca 2012 r. w sprawie powierzenia Gminie Walbrzych zadań Gminy Jedlina - Zdrój w zakresie lokalnego transportu zbiorowego.**

#### UZASADNIENIE

Dnia 6 lipca 2012 r., działając na podstawie art. 30 ust. 1 w związku z w związku z art. 7 ust. 1 pkt. 4, art. 18 ust. 2 pkt 12 i art. 74 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz.13 ze zm.) oraz uchwały Nr XXXIII/275/2012 Rady Miejskiej Walbrzycha z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie przejęcia od Gminy Jedlina - Zdrój zadania w zakresie lokalnego transportu zbiorowego i uchwały Nr XVIII/98/12 Rady Miasta Jedlina - Zdrój z dnia 27 czerwca 2012r. w sprawie zawarcia porozumienia międzygminnego w zakresie lokalnego transportu zbiorowego, Prezydent Miasta Walbrzycha zawarł z Burmistrzem Jedliny - Zdroju porozumienie w sprawie powierzenia Gminie Walbrzych zadań Gminy Jedlina - Zdrój w zakresie lokalnego transportu zbiorowego.

Porozumienie to wpłynęło do organu nadzoru dnia 10 lipca 2012 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowego porozumienia organ nadzoru stwierdził podjęcie § 3 ust. 1 z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 1 i art. 74 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 87 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 2012 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Mocą przedmiotowego porozumienia strony wyraziły zgodę na powierzenia Gminie Walbrzych zadań Gminy Jedlina -Zdrój w zakresie lokalnego transportu zbiorowego. Jednocześnie postanowiono, że Gmina Walbrzych będzie Organizatorem transportu (§ 1).

W § 3 ust. 1 Porozumienia wskazano, że *ustalanie cen i opłat za usługi przewozowe oraz alg i zwolnień z opłat za przejazdy, ustalanie przepisów porządkowych oraz sposobu ustalania opłat dodatkowych z tytułu przewozu osób, zwierząt i rzeczy dla zadania określonego w § 1 właściwą jest Rada Miejska Walbrzycha.*

Powyższe oznacza, że na mocy przedmiotowego porozumienia Rada Miejska Walbrzycha przejęła uprawnienia prawotwórcze, w tym do stanowienia aktów prawa miejscowego. Rady Miasta Jedlina - Źródło w zakresie lokalnego transportu zbiorowego.

Sama możliwość zawierania pomiędzy gminami porozumień międzygminnych w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych, została wprowadzona mocą art. 74 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z kolei w art. 74 ust. 2 ustawodawca wskazał, że 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.

Ustawodawca w rozdziale 7 ustawy o samorządzie gminnym zatytułowanym Związki i porozumienia międzygminne wprowadził możliwość tworzenia przez gminy związków międzygminnych oraz zawierania pomiędzy gminami porozumień międzygminnych. Co istotne, realizacja zadań w ramach związku międzygminnego i w ramach porozumienia odbywa się w sposób odmienny.

O ile bowiem utworzenie związku międzygminnego wiąże się z powstaniem odrębnej osoby prawnej, przejmującej od gminy realizację zadań w sposób kompleksowy, obejmujący stanowienie prawa w zakresie zadań związku, obowiązującego na obszarze działania gmin tworzących związek, o tyle powierzenie realizacji zadań na mocy porozumienia nie wiąże się z przekazaniem kompetencji prawotwórczych.

Jak stanowi art. 64 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gminy mogą tworzyć związki międzygminne w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Art. 65 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje wprost, że związek wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Natomiast w ustępie 2 tego artykułu ustawodawca przyznał związkowi osobowość prawną.

Związek międzygminny posiada przy tym swoje organy, będące odpowiednikami organów jednostek samorządu terytorialnego, czyli właściwy organ stanowiący zgromadzenie, uprawnione do podejmowania uchwał obowiązujących na obszarze działania związku, i właściwy organ wykonawczy.

Takich regulacji ustawodawca nie wprowadził w przypadku porozumienia. Wręcz przeciwnie, o ile w pierwotnej wersji ustawy o samorządzie gminnym obowiązywał zapis art. 75 w brzmieniu: „W zakresie nie uregulowanym treścią porozumienia do porozumień komunalnych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące związków komunalnych.”, o tyle z dniem 30 maja 2001 r. zapis ten utracił moc obowiązującą.

Zdaniem organu nadzoru stwierdzenia wymaga zatem, że przejęcie realizacji zadania publicznego przez gminę na mocy zawartego porozumienia nie oznacza utraty uprawnień prawotwórczych do stanowienia aktów prawa miejscowego w tym zakresie przez gminę przekazującą realizację zadania w drodze porozumienia, a co za tym idzie, przejęcia przez gminę wykonującą zadanie publiczne na mocy porozumienia kompetencji do stanowienia prawa miejscowego obowiązującego na obszarze działania obu tych gmin.

Co więcej, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Podobna regulacja została zawarta w art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji

raadowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Akty prawa miejscowego, zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP stanowią prawo powszechnie obowiązujące na obszarze działania organu, który je ustanowił. Stanowią tym samym element katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, o którym mowa w art. 87 Konstytucji.

Wykładnia literalna art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 87 i art. 94 Konstytucji RP pozwala stwierdzić, że zakres obowiązywania prawa miejscowego, jakie może być stanowione przez organy samorządu terytorialnego, został ograniczony do obszaru działania jednostki samorządu terytorialnego, która prawo takie ustanowiła. Tym samym jednostka samorządu terytorialnego przekazująca realizację zadania publicznego nie jest władna do upoważniania rady gminy jednostki przejmującej realizację tego zadania do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego na obszarze obu tych jednostek.

Dla przedmiotowej sprawy istotne znaczenie ma także regulacja art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, zgodnie z którym organizatorem publicznego transportu zbiorowego, zwanym dalej "organizatorem", właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów, jest: 1) gmina: a) na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, b) 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.

Na mocy tego przepisu prawa funkcję organizatora, o ile zostało zawarte odpowiednie porozumienie, może wykonywać gmina, która przejęła realizację tego zadania.

Niemniej jednak, mając na uwadze powyższe, stwierdzenia wymaga, że przejęcie przez jednostkę samorządu terytorialnego kompetencji organizatora publicznego transportu zbiorowego nie oznacza przejęcia uprawnień prawotwórczych gminy powierzającej realizację zadania.

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym w art. 7 ust. 4 wskazuje bowiem, że określone w ustawie zadania organizatora, o którym mowa w ust. 1 pkt 1-5, wykonuje, w przypadku: 1) gminy - wójt, burmistrz albo prezydent miasta; 2) związku międzygminnego - zarząd związku międzygminnego; 3) miasta na prawach powiatu - prezydent miasta na prawach powiatu; 4) powiatu - starosta; 5) związku powiatów - zarząd związku powiatów; 6) województwa - marszałek województwa.

Z kolei w sytuacji, gdy ustawa ta wprowadza normę kompetencyjną do podjęcia uchwały regulującej określone kwestie dotyczące publicznego transportu zbiorowego wskazuje wprost, że następuje to w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego. Tak np. w art. 15 ust. 2 i art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Powierzenie gminie w drodze porozumienia funkcji organizatora dotyczy zatem kwestii ściśle wykonawczych, nie obejmuje natomiast uprawnień do stanowienia prawa.

Powyższe stanowisko organu nadzoru potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 kwietnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 84/11, wskazując, że „Według art. 74 ust. 1 u.s.g. gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. 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 (ust.2). W ocenie Sądu jednak, powierzenie w drodze porozumienia międzygminnego zadań do wykonania, w tym w zakresie lokalnego transportu zbiorowego, przewidzianego jako zadanie własne po myśli art. 7 ust.1 pkt 4 u.s.g. nie oznacza możliwości przekazania kompetencji do stanowienia prawa miejscowego w tej mierze przez inną gminę. Wyklucza to przede wszystkim brzmienie cytowanego na wstępie przepisu art. 94 Konstytucji RP, z którego a contrario należy wywieść brak podstaw prawnych do tego by właściwy organ gminy swoje uprawnienia do stanowienia prawa lokalnego na własnym obszarze działania mógł przekazywać organom innej gminy. Na tle tej konstytucyjnej normy prawnej organ gminy może stanowić prawo, lecz tylko na obszarze działania tego organu. Analogicznie sprzeciwia się temu treść normatywna art. 40 ust.1 u.s.g., wobec którego przepis art. 74 u.s.g. nie ma charakteru *lex specialis*. A zatem, jakkolwiek w art. 74 u.s.g. jest mowa o przejęciu praw i obowiązków związanych z powierzonymi zadaniami, jednakże temu pojęciu, zdaniem Sądu, nie można przypisywać szerokiego zakresu, obejmującego także prawo do ustanawiania - w imieniu pozostałych gmin zawierających porozumienie - aktów normatywnych o charakterze generalnym, w tym przepisów porządkowych, na ich terenie. Objęcie zatem przez Radę Miejską w S. postanowieniami zaskarżonej uchwały obszaru działania innych gmin - mimo powołania się na zawarte w trybie art. 74 u.s.g. porozumienie międzygminne, nie znajduje umocowania w prawie."

Mając na uwadze powyższe stwierdzenia wymaga, że o ile zgodne z przepisami prawa było przekazanie przez Gminę Jedlina - Zdrój Gminie Wałbrzych realizacji zadania publicznego w zakresie lokalnego transportu na obszarze działania Gminy Jedlina - Zdrój, o tyle brak było podstaw prawnych do przekazania Gminie Wałbrzych uprawnienia do stanowienia prawa obowiązującego na obszarze Gminy Jedlina - Zdrój.

Powyższe, zdaniem organu nadzoru, potwierdza zawarcie w przedmiotowym porozumieniu zapisu § 3 ust. 1 z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 1 i art. 74 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 87 i art. 94 Konstytucji RP.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 w zw. z art. 74 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności porozumienia wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na podstawie art. 98 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 163 poz. 1270 z późn. zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

*Z powierzenia*

WZ WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

*[Podpis]*  
WICEWOJEWODA