



WICEWOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
NR NK-N6.4131.544.2012.JK8

WPSŁU ..... WIEJSKIEJ  
Wpłynęło ..... 23.07.2012  
Nr ..... 30 60304/07/1,2  
Podpis ..... S

Wrocław, dnia 19 lipca 2012 r.

### 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

uchwały Rady Miejskiej Wałbrzycha Nr XXXIII/276/2012 z dnia 28 czerwca 2012 r. o zmianie uchwały Nr XXI/12/04 w sprawie taryf opłat i zasad odpłatności za usługi przewozowe świadczone środkami transportu zbiorowego organizowanego przez Gminę Wałbrzych.

#### UZASADNIENIE

Dnia 28 czerwca 2012 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach (Dz. U. Nr 97, poz. 1050 ze zm.), art. 15 ust. 5, art. 33a ust. 3, ust. 4, ust. 5, ust. 6 i art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 ze zm.), Rada Miejska Wałbrzycha podjęła uchwałę Nr XXXIII/276/2012 o zmianie uchwały Nr XXI/12/04 w sprawie taryf opłat i zasad odpłatności za usługi przewozowe świadczone środkami transportu zbiorowego organizowanego przez Gminę Wałbrzych.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 3 lipca 2012 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 1 i 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 przedmiotowej uchwały Rada dokonała nowelizacji uchwały Nr XXI/12/04 w sprawie taryf opłat i zasad odpłatności za usługi przewozowe świadczone środkami transportu zbiorowego organizowanego przez Gminę Wałbrzych.

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada nadała nowe brzmienie § 1 ust. 3 uchwały Nr XXI/12/04, mianowicie:

„3. Bilety jednorazowe i okresowe na okaziciela obowiązują wyłącznie na terenie Gmin Wałbrzych, Szczawno – Zdrój i Jedlina – Zdrój.”

Wprowadzenie ww. nowelizacji w uchwale Nr XXI/12/04 wiąże się z zawarciem przez Gminę Wałbrzych z Gminą Jedlina – Zdrój, a wcześniej również z Gminą Szczawno – Zdrój, porozumienia dotyczącego wykonywania zadania publicznego w zakresie lokalnego transportu zbiorowego.

Co istotne, uchwała Nr XXI/12/04 stanowi akt prawa miejscowego. Tym samym również uchwała nowelizująca taką uchwałę będzie stanowiła akt prawa miejscowego.

Powyższe oznacza zatem, że podejmując przedmiotową uchwałę Rada uchwaliła akt prawa miejscowego obowiązujący jednocześnie na terenie działania Rady Miejskiej Wałbrzycha, Rady Miasta Jedlina – Zdrój oraz Rady Miejskiej w Szczawnie – Zdroju.

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 przejście 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, przejścia 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 rządowej, 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 rada gminy nie jest władna do uchwalenia aktu prawa miejscowego, który będzie obowiązywał na obszarze wykraczającym poza granice

terytorialne jej działania. Wyjątek w tej materii stanowi tylko prawo stanowione przez związki międzygminne.

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 stricte 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 zawarcie przez Gminę Wałbrzych porozumienia dotyczącego realizacji zadania własnego w zakresie lokalnego transportu na obszarze działania Gminy Jedlina – Zdrój i Gminy Szczawno – Zdrój nie oznaczało jednoczesnego przejścia przez Radę Miejską Wałbrzycha kompetencji prawotwórczych, upoważniających ją do stanowienia prawa miejscowego, obowiązującego na obszarze działania Rady Miejskiej Jedliny – Zdroju i Rady Miejskiej w Szczawnie – Zdroju.

Powyższe, zdaniem organu nadzoru, potwierdza podjęcie przedmiotowej uchwały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 1 i 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 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na podstawie art. 98 ust. 1 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.

Wicewojewoda Dolnośląski



**Ewa Mańkowska**