

**II SA/GI 845/13 - Wyrok**

<b>Data orzeczenia</b>	2013-06-17
<b>Data wpływu</b>	2013-04-18
<b>Sąd</b>	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
<b>Sędziowie</b>	Rafał Wolnik /przewodniczący sprawozdawca/
<b>Symbol z opisem</b>	6037 Transport drogowy i przewozy 6411 Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze
<b>Hasła tematyczne</b>	Samorząd terytorialny
<b>Skarżony organ</b>	Wojewoda
<b>Treść wyniku</b>	Oddalono skargę
<b>Powołane przepisy</b>	Dz.U. 2001 nr 142 poz 1592; art. 5, art. 73 ust. 1; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym - tekst jednolity Dz.U. 2001 nr 142 poz 1591; art. 8 ust. 2a, art. 64 ust. 5; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - t. jedn.

**Tezy**

Skoro przepisy ustawy o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.), 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.

**Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Rafał Wolnik (spr.), Sędziowie Sędzia WSA Piotr Broda, Sędzia WSA Maria Taniewska-Banacka, Protokolant starszy sekretarz sądowy Magdalena Dąbek, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 czerwca 2013 r. sprawy ze skargi Powiatu [...] na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody [...] z dnia [...] r. nr [...] w przedmiocie świadczenia usług publicznego transportu zbiorowego oddala skargę.

**Uzasadnienie**

Wojewoda [...], zaskarżonym w niniejszej sprawie rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia [...]r., nr [...], działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 z późn. zm.), zwanej dalej u.s.p., stwierdził nieważność uchwały Rady Powiatu B. z dnia [...]r., Nr [...], w sprawie powierzenia "A" w Katowicach (dalej "A") świadczenia usług publicznego transportu zbiorowego - jako niezgodnej z art. 73 ust. 1 u.s.p. w związku z art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie drogowym (Dz. U. Nr 5, poz. 13 z późn. zm.). W uzasadnieniu organ nadzoru wskazał, że wspomniana uchwała została podjęta z naruszeniem art. 73 ust. 1 u.s.p. oraz art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o publicznym transporcie drogowym. Przepis art. 73 ust. 1 u.s.p. przewiduje możliwość zawierania porozumień w sprawie powierzenia innemu powiatowi realizacji zadań publicznych. Przepis ten nie dopuszcza natomiast możliwości powierzenia zadań powiatu ani związkowi powiatów ani związkowi międzygminnemu co było przedmiotem spornej uchwały. W ocenie organu nadzoru z takim rozumieniem art. 73 ust. 1 u.s.p. koreluje z treścią art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o publicznym transporcie drogowym. Ten ostatni z przywołanych przepisów stanowi, że organizatorem publicznego transportu zbiorowego, właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów jest powiat lub związek powiatów.

Skargę na wskazane wyżej rozstrzygnięcie nadzorcze wniósł Powiat B. W skardze zarzucono zaskarżonemu rozstrzygnięciu naruszenie art. 64 ust. 5 w związku z art. 8 ust. 2a ustawy z

dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), zwanej dalej u.s.g. oraz art. 5 u.s.p. Strona skarżąca zwróciła się o uchylenie rozstrzygnięcia nadzorczego i przyznanie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że zakwestionowane rozstrzygnięcie nadzorcze opiera się na błędnej wykładni prawa, a w szczególności art. 64 ust. 5 w związku z art. 8 ust. 2a u.s.g. oraz art. 5 u.s.p. Zgodnie bowiem z tym ostatnim przepisem powiat może zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych. Do kategorii zadań publicznych zalicza się również organizowanie publicznego transportu zbiorowego – zgodnie z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym. W ocenie strony skarżącej realizacja tego zadania może być powierzona przez powiat innej jednostce samorządu terytorialnego lub związkowi komunalnemu (a także innym podmiotom) na zasadach określonych w ustawie o gospodarce komunalnej. Możliwość powierzenia zadań przez powiat związkowi międzygminnemu strona skarżąca upatruje w treści art. 64 ust. 5 w związku z art. 8 ust. 2a u.s.g. Z przywołanych wyżej przepisów wynika, że gmina może wykonywać zadania należące do właściwości powiatu lub województwa, jeżeli nastąpiło ich przekazanie w drodze porozumienia. Skoro więc art. 64 ust. 5 u.s.g. przewiduje odpowiednie stosowanie w stosunku do związków międzygminnych art. 8 ust. 2-5 i art. 39 tej ustawy, to tym samym powiat może powierzyć gminie wykonywanie należących doń zadań. Zarazem żaden przepis nie ogranicza możliwości powierzenia przez powiat zadań gminie lub związkowi międzygminnemu tylko w części (np. w zakresie obsługi części linii komunikacyjnych). W ocenie strony skarżącej art. 73 ust. 1 u.s.p. jest tylko jedną z kilku podstaw prawnych, na której mogą opierać się porozumienia komunalne z udziałem powiatu i co do zasady dotyczy porozumień zawieranych pomiędzy powiatami, które przekazują zadania na szczeblu jednostek o tych samych kompetencjach. Wbrew stanowisku organu nadzorczego podstawą zawarcia porozumienia pomiędzy powiatem a związkiem międzygminnym nie jest przywołany wyżej art. 73 ust. 1 u.s.p. lecz art. 64 ust. 5 w związku z art. 8 ust. 2a u.s.g. oraz art. 4 ust. 1 pkt 6, art. 5 ust. 2 i art. 12 pkt 8a u.s.p. Powołując się na jeden z wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach strona skarżąca podniosła, że gmina może przekazać realizację zadań albo innej gminie – w drodze porozumienia albo też związkowi międzygminnemu – przystępując do związku. Powiat nie ma możliwości przystąpienia do takiego związku, a wobec tego jedyną możliwością przekazania zadań jest zawarcie porozumienia ze związkiem międzygminnym.

W odpowiedzi na skargę organ nadzoru wniósł o jej odrzucenie, ze względu na brak zdolności procesowej strony skarżącej (w skardze oznaczono, że wnosi ją Rada Powiatu B.) oraz niewłaściwą reprezentację. W dalszej części, z ostrożności procesowej, wniesiono o oddalenie skargi. Organ, ustosunkowując się do zarzutów skargi w całości podtrzymał stanowisko prezentowane w zaskarżonym rozstrzygnięciu. W ocenie organu nadzoru zarzut naruszenia art. 73 ust. 1 u.s.p. jest bezzasadny. Powołując się na wyrok tut. Sądu z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt II SA/GI 168/12, organ wskazał, że tak jak w przypadku zawarcia porozumienia w sprawie transportu zbiorowego przez gminę zastosowanie znajduje art. 74 u.s.g., tak w przypadku powiatu zastosowanie winien znaleźć art. 73 u.s.p., co czyni zarzuty skargi bezzasadnymi.

Na rozprawie, która miała miejsce w dniu 14 czerwca 2013 r. pełnomocnicy strony skarżącej i organu otrzymali prezentowane dotychczas stanowiska.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył co następuje:

Skarga nie zasługiwała na uwzględnienie, gdyż zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze odpowiada prawu.

W pierwszej kolejności należy odnieść się do podniesionego w odpowiedzi na skargę wniosku o odrzucenie skargi ze względu na brak zdolności sądowej strony skarżącej. We wniesionej do Sądu skardze w istocie, jako stronę skarżącą, oznaczono Radę Powiatu B. Natomiast po wezwaniu Sądu pełnomocnik strony udzielił wyjaśnień, precyzując, że to Powiat B. jest stroną skarżącą. Oprócz tego nadesłane zostały dokumenty wykazujące udzielenie pełnomocnictwa reprezentującemu Powiat radcy prawnemu przez właściwy organ. Z tego też powodu skarga została uznana za dopuszczalną, czego następstwem była merytoryczna ocena podniesionych w niej zarzutów.

Istotą sporu, jaki powstał w niniejszej sprawie pomiędzy skarżącym Powiatem a organem nadzoru jest ustalenie, czy w obowiązującym stanie prawnym jest dopuszczalne zawarcie porozumienia pomiędzy powiatem a związkiem międzygminnym, mocą którego powiat przekazywałby realizację części swoich zadań własnych temu związkowi.

Przystępując do rozstrzygnięcia tej kwestii, w pierwszej kolejności należy odwołać się do treści art. 2 ust. 1 u.s.p., 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 drogowym). 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., 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. Płazek 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 poczynił ustawodawca 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.

W skardze, jej autor powołał się jednakże na przepisy art. 64 ust. 5 w związku art. 8 ust. 2a u.s.g., w ich treści upatrując możliwości przekazania przez powiat realizacji zadań własnych związkowi międzygminnemu. Odnosząc się do tak sformułowanych wniosków stwierdzić przyjdzie, że 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. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że 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, prezentowanego w skardze, 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).

Autorowi skargi, dokonującemu wykładni art. 64 ust. 5 u.s.g. w związku z art. 8 ust. 2 tej ustawy, umknęła z pola widzenia 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 zwraca uwagę na sprzeczność, jaka powstałaby w przypadku przyjęcia punktu widzenia prezentowanego w skardze. W istocie bowiem akceptacja stanowiska wyrażonego przez stronę skarżącą 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 należy w tym miejscu przypomnieć, że art. 4 ust. 1 pkt 10 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym definiuje powiatowe przewozy pasażerskiej 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 zróżnicowanie 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. [...]), 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 obowiązku 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).

Mając na uwadze wskazane wyżej okoliczności, Sąd orzekł jak w sentencji na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.).