



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.249.2020

Katowice, dnia 2 kwietnia 2020 r.

Rada Miasta Częstochowy

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 334.XXV.2020 Rady Miasta Częstochowy z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie zawarcia porozumienia międzygminnego dotyczącego przejęcia przez Gminę Miasto Częstochowa realizacji zadania publicznego w zakresie organizacji komunikacji miejskiej na terenie Gminy Mykanów, w całości – jako niezgodnej z art. 18 ust. 2 pkt 12 w związku z art. 74 ustawy o samorządzie gminnym oraz z art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2475 ze zm.), dalej jako „ustawa”, jak również z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

W dniu 27 lutego 2020 roku Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę Nr 334.XXV.2020 w sprawie zawarcia porozumienia międzygminnego dotyczącego przejęcia przez Gminę Miasto Częstochowa realizacji zadania publicznego w zakresie organizacji komunikacji miejskiej na terenie Gminy Mykanów, dalej jako „uchwała”. W podstawie prawnej uchwały zostały wskazane art. 18 ust. 2 pkt 12 i art. 74 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 marca 2020 roku.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że uchwała jest w całości niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym *do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz wydzielanie na ten cel odpowiedniego majątku*. Z art. 74 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że *gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych*, zaś z ust. 2 powołanego przepisu, 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*. Z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika zaś, że *zaspokajanie zbiorowych potrzeb*

wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy lokalnego transportu zbiorowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 11 czerwca 2014 roku, sygn. akt: III SA/Gl 661/14, Legalis nr 1045286 wskazał, że *Rada może wyrazić zgodę jedynie na zawarcie konkretnego porozumienia (...)* Wyrażenie woli o powierzeniu wykonania zadań innej gminie w drodze porozumienia międzygminnego należy, w świetle art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy, natomiast złożenie oświadczenia woli o zawarciu porozumienia należy do kompetencji organu uprawnionego do reprezentacji gminy na zewnątrz, czyli do wójta jako organu wykonawczego. Reguła ta ma również zastosowanie co do oceny legalności postanowień zaskarżonej uchwały. Podjęcie tej uchwały należy z pewnością do kompetencji rady gminy, jednakże jej wykonanie, czyli zawarcie porozumienia należy do kompetencji wójta, prezydenta. (...) *wyrażenie zgody na zawarcie porozumienia międzygminnego nie może przybierać formy blankietowej. Przystąpienie do związku międzygminnego lub porozumienia międzygminnego niewątpliwie pociąga ze sobą istotne zmiany w zakresie wzajemnych kompetencji organów gmin, a zwłaszcza dotyczących wzajemnego przekazania tychże kompetencji między poszczególnymi gminami. Zgodnie z utrwalonym poglądem doktryny, porozumienie komunalne jest jedną z instytucji współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego. Istotnymi cechami porozumienia komunalnego jest zawarcie go przez jednostki samorządu terytorialnego, równorzędna prawnie (nie zawsze faktycznie) pozycja stron i dobrowolność współpracy. Istotą porozumienia komunalnego jest powierzenie (przekazanie) określonych zadań publicznych. Jednostka samorządu komunalnego wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki drugiej strony porozumienia, związane z powierzonymi jej zadaniami, a jednostka samorządu terytorialnego powierzająca te zadania obowiązana jest do udziału w kosztach ich realizacji. Gmina przejmująca zadanie publiczne w rzeczywistości przejmuje jedynie ciężar samego wykonania zadania publicznego, a odpowiedzialność za nie nadal ponosi gmina (gminy) je przekazująca. (...) Uchwała (przyp. aut. w sprawie blankietowej zgody na zawarcie porozumienia) wyrażałaby zgodę na zawarcie porozumienia jeszcze przed, co najmniej zarysowaniem wzajemnych relacji umawiających się gmin, przed określeniem, która czyje kompetencje przejmuje, z czego rezygnuje, to w istocie organ stanowiący gminy pozbawiłby się możliwości faktycznego decydowania o kształcie porozumienia i o obowiązkach gminy z niego wynikających. (...) wyrażenie przez radę gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym zgody na zawarcie porozumienia międzygminnego, o jakim mowa w art. 74 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na którego skutek dochodzi do przeniesienia kompetencji administracyjnych, musi dotyczyć konkretnego projektowanego porozumienia o zarysowanych już prawach i obowiązkach stron, a nie przyszłego, bliżej nieokreślonego, które miałyby być zawarte z dotychczas nieustalonym partnerem - drugą gminą. Zgoda powinna wyrażać wolę realizacji porozumienia (...).*

Z art. 2 Konstytucji, z którego wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Jak wskazał P. Winczorek (zob. P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15) wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji, wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz. Dodatkowo należy wskazać, że

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji rada gminy zobowiązana jest do działania na podstawie i w granicach prawa. W konsekwencji rada gminy podejmując uchwałę, musi posiadać oparcie w przepisach powszechnie obowiązującego prawa. Organy władzy publicznej mogą czynić tylko to, na co prawo wyraźnie im zezwala lub co wyraźnie nakazuje. Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższego wymogu traktuje się jako istotne naruszenie prawa.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała Rady Miasta Częstochowy narusza art. 18 ust. 2 pkt 12 w związku z art. 74 ustawy o samorządzie gminnym oraz z art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy, jak również z art. 2 i art. 7 Konstytucji. Organ nadzoru podziela powołany wyżej pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach wyrażony w wyroku z dnia 11 czerwca 2014 roku, z którego wynika, że Rada może wyrazić zgodę jedynie na zawarcie konkretnego porozumienia. Istotą porozumienia komunalnego jest powierzenie (przekazanie) określonych zadań publicznych. Jednostka samorządu komunalnego wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki drugiej strony porozumienia, związane z powierzonymi jej zadaniami, a jednostka samorządu terytorialnego powierzająca te zadania obowiązana jest do udziału w kosztach ich realizacji. Uchwała w sprawie zgody na zawarcie porozumienia powinna określać, w jakim zakresie gmina przejmuje dane zadania, gdyż w przeciwnym razie organ stanowiący gminy pozbawiłby się możliwości faktycznego decydowania o kształcie porozumienia i o obowiązkach gminy z niego wynikających. Wyrażenie przez radę gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym zgody na zawarcie porozumienia międzygminnego, o jakim mowa w art. 74 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na którego skutek dochodzi do przeniesienia kompetencji administracyjnych, musi dotyczyć konkretnego projektowanego porozumienia o zarysowanych już prawach i obowiązkach stron, a nie przyszłego, bliżej nieokreślonego.

Z art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy wynika, że *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. Z przepisu tego wynika, że powierzenie zadania organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między gminami może dotyczyć linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, na obszarze gmin, które zawarły porozumienie. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy linia komunikacyjna to połączenie komunikacyjne na: a) sieci dróg publicznych albo b) liniach kolejowych, innych szynowych, linowych, linowo -*

terenowych, albo c) akwenach morskich lub wodach śródlądowych - wraz z oznaczonymi miejscami do wsiadania i wysiadania pasażerów na liniach komunikacyjnych, po których odbywa się publiczny transport zbiorowy, zaś zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 16 ustawy sieć komunikacyjna to układ linii komunikacyjnych obejmujących obszar działania organizatora publicznego transportu zbiorowego lub część tego obszaru. Tymczasem Rada Miasta Częstochowy w uchwale nie sprecyzowała, czy porozumienie ma dotyczyć przejęcia zadania w postaci organizowania transportu zbiorowego na linii komunikacyjnej, czy też na sieci komunikacyjnej, a określiła jedynie, że dotyczyć ma organizacji komunikacji miejskiej. Komunikacja miejska to gminne przewozy pasażerskie wykonywane w granicach administracyjnych miasta albo a) miasta i gminy, b) miast, albo c) miast i gmin sąsiadujących - jeżeli zostało zawarte porozumienie lub został utworzony związek międzygminny w celu wspólnej realizacji publicznego transportu zbiorowego, a także metropolitalne przewozy pasażerskie (art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy). Z kolei gminne przewozy pasażerskie to przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych jednej gminy lub gmin sąsiadujących, które zawarły stosowne porozumienie lub które utworzyły związek międzygminny; inne niż przewozy powiatowe, powiatowo-gminne, metropolitalne, wojewódzkie i międzywojewódzkie (art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy). Należy przy tym zauważyć, że organizatorem publicznego transportu zbiorowego, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 9 ustawy, jest właściwa jednostka samorządu terytorialnego albo minister właściwy do spraw transportu, zapewniający funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze. Z kolei zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 14 ustawy publiczny transport zbiorowy to powszechnie dostępny regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej. W przypadku zamiaru wyrażenia zgody na zawarcie porozumienia, Rada Miasta Częstochowy powinna więc wskazać, czy porozumienie ma dotyczyć przejęcia przez Gminę Miasto Częstochowa realizacji zadania organizacji publicznego transportu zbiorowego na linii komunikacyjnej czy sieci komunikacyjnej. Uchwała w tym zakresie milczy, co oznacza, że narusza przepisy wskazane w petitum rozstrzygnięcia.

Co więcej, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy przez komunikację miejską należy rozumieć gminne przewozy pasażerskie wykonywane w granicach administracyjnych miasta albo a) miasta i gminy, b) miast, albo c) miast i gmin sąsiadujących - jeżeli zostało zawarte porozumienie lub został utworzony związek międzygminny w celu wspólnej realizacji publicznego transportu zbiorowego, a także metropolitalne przewozy pasażerskie. Mykanów jest gminą wiejską, w związku z czym nie może przekazać Gminie Częstochowa organizacji komunikacji miejskiej, gdyż komunikacja na terenie Gminy Mykanów uzyska status miejskiej dopiero w wyniku zawartego porozumienia.

W ocenie organu nadzoru, powyżej szczegółowo opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w

Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 334.XXV.2020 Rady Miasta Częstochowy z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie zawarcia porozumienia międzygminnego dotyczącego przejęcia przez Gminę Miasto Częstochowa realizacji zadania publicznego w zakresie organizacji komunikacji miejskiej na terenie Gminy Mykanów - została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego