



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 lutego 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym:

Przewodniczący	S.WSA	Piotr Popek Grzegorz
Sędzia	WSA	Panek Jacek Boratyn
Asesor	WSA	/spr./

Protokolant ref. Sabina Długosz

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 lutego 2020 r.
sprawy ze skargi Powiatu Rzeszowskiego
na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie z
dnia 22 października 2019 r. nr XXIV/2627/2019
w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie zmian w budżecie powiatu na
2019 rok

- 1) uchyla zaskarżoną uchwałę,
- 2) zasądza od Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie na rzecz skarżącego Powiatu Rzeszowskiego kwotę 480 (czteryście osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

UZASADNIENIE

Kolegium Regionalnej izby Obrachunkowej w Rzeszowie, uchwałą z dnia 22 października 2019 r., nr XXIV/2627/2019, po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w sprawie uchwały Rady Powiatu Rzeszowskiego z dnia 26 sierpnia 2019 r., nr XI/81/19, w przedmiocie zmian w budżecie Powiatu Rzeszowskiego na rok 2019 r., stwierdziło nieważność uchwały w części dotyczącej zaplanowania wydatku w formie dotacji celowej, w dziale 600 - transport i łączność, rozdziale 60004 - lokalny transport zbiorowy, grupa 1200, z przeznaczeniem na wypłaty dla Związku Gmin Podkarpacka Komunikacja Samochodowa (dalej ZG PSK), na realizację powiatowych przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, w kwocie 100 000 zł - wkład własny powiatu, a także w części w zakresie zmniejszenia wydatków w dziale 757 - obsługa długu publicznego, rozdział 75704 - rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa, grupa 1800, wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa, z którego sfinansowano zakwestionowany wydatek.

W stanie faktycznym sprawy Rada Powiatu Rzeszowskiego w dniu 26 sierpnia 2019 r. podjęła uchwałę o zmianie uchwały budżetowej na 2019 r., poprzez przesunięcie wydatku, w kwocie 100 000 zł, z działu 757 do działu 600, z przeznaczeniem tych środków na sfinansowanie zadania w zakresie powiatowego transportu publicznego. Środki te miały zostać przekazane ZG PKS, który miał realizować te zadania, wchodzące w zakres zadań własnych Powiatu Rzeszowskiego (dalej Powiat lub skarżący), na podstawie zawartego pomiędzy nimi porozumienia.

Podstawą przekazania przez Powiat części swoich zadań ZG PKS była uchwała Rady Powiatu Rzeszowskiego z 18 grudnia 2015 r., nr XIV/138/2015 w sprawie przekazania zadania organizacji transportu zbiorowego, a także porozumienie zawarte przez Powiat z ZG PSK z dnia 28 grudnia 2015 r. i umowa pomiędzy tymi podmiotami z 28 sierpnia 2019 r.

Zapisy umowy precyzowały warunki wykonywania przewozów, przekazanych ZG PKS na podstawie zawartego porozumienia. W jej treści Powiat zobowiązał się do odpowiedniego ponoszenia kosztów związanych z realizacją zadania, objętego porozumieniem. Miało się to odbywać poprzez wnoszenie każdego roku środków

finansowych, w zryczałtowanej wysokości, mających formę dotacji, na konto ZG PKS.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie (dalej Kolegium RIO) stwierdziło, że zgodnie z treścią art. 7 ust. 1 pkt 3 i art. 7 ust. 1 pkt 4 a ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2475 z późn. zm., zwanej dalej ustawą o transporcie), organizatorem przewozów na powiatowych liniach komunikacyjnych jest powiat bądź związek powiatów.

W myśl natomiast § 1 statutu ZG PKS związek ten tworzą wymienione tam gminy. Zgodnie zaś z § 3 ust. 1 statutu, utworzony przez nie związek wykonuje przekazane mu zadania gmin członków związku, w zakresie lokalnego transportu zbiorowego w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Zdaniem Kolegium RIO, takie zapisy statutu świadczą o tym, że ZG PKS realizuje wyłącznie zadania przekazane mu przez gminy, będące jego członkami, w zakresie lokalnego transportu zbiorowego. Znajduje to umocowanie w art. 64 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm., zwanej dalej u.s.g.). Tymczasem w okolicznościach niniejszej sprawy Powiat Rzeszowski przekazał zadania ZG PKS, wykraczające poza zakres działań, do których związek ten był umocowany - nieobjęte postanowieniami statutu. Jego zapisy nie przewidują bowiem realizacji przez związek zadań innych niż gminy jednostek samorządu terytorialnego.

W tej sytuacji Kolegium RIO uznało, że w świetle takich zapisów statutu ZG PKS Powiat nie może przekazywać mu środków w formie dotacji. Tak więc brak było podstaw do dokonywania zmian w uchwale budżetowej Powiatu.

Odnosząc się do argumentacji Powiatu, że przekazanie dofinansowania związkowi gmin zostało uznane za dopuszczalne w orzecznictwie sądowym (wyrok NSA w 20 stycznia 2015 r., sygn. II GSK 2100/13 - dost. w CBOiS - orzeczenia.nsa.gov.pl) organ stwierdził, że wyrok na który strona się powołuje dotyczył innego rodzaju sytuacji, tj., takiej, w której powiat przekazał zadania w zakresie jednej linii komunikacyjnej, a nie całości zadań w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Skargę na uchwałę nadzorczą wniósł Powiat, domagając się jej uchylenia i zasądzenia kosztów postępowania. Zaskarżonemu rozstrzygnięciu zarzucił naruszenie:

- art. 64 ust. 5, art. 8 ust 2 a i ust. 3 u.s.g. w zw. z art. 46 i art. 48 Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 23 - zwanej dalej u.d.s.t.), poprzez nieuwzględnienie w przyjętej uchwale powyższych regulacji, które dają uprawnienie do przekazania zadań własnych przez

powiat na rzecz związku międzygminnego, a w ślad za tym obligują go do przekazania odpowiednich środków finansowych,

- art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 511 z późn. zm., zwanej dalej u. s.p.), w zw. z art. 8 ust. 2 a i ust. 3 u.s.g. poprzez nieuprawnione przyjęcie, że powiat może wyłącznie przekazać środki finansowe na realizację zadań własnych, w przypadku gdy jest członkiem związku lub też postanowienia statutu związku przewidują możliwość realizacji zadań innych jednostek, podczas gdy przywołane przepisy w pełni aprobują rozwiązania, związane z przekazywaniem środków finansowych na rzecz podmiotu, który realizuje zadania z zakresu zadań powiatu,
- * art. 2 ust. 1, art. 11 ust. 1 pkt 2, art. 12 ust. 1-3, art. 18 a ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2137, zwanej dalej ustawą o RIO), przez skupienie się rozstrzygnięcia nadzorczego na porozumieniu o przekazaniu zadania własnego powiatu w przedmiocie organizacji i zarządzania publicznym transportem zbiorowym, podczas gdy ta materia należy do wojewody, a nie jest objęta nadzorem prawidłowości wydatkowania zaplanowywanych środków finansowych na realizację przekazanego zadania należącego do właściwości powiatu.

W uzasadnieniu skargi podkreślono, że w zakresie organizacji transportu publicznego można wyróżnić trzy formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego, a mianowicie: udzielenie pomocy finansowej, porozumienie oraz związki komunalne. Wybór którejkolwiek z tych form należy do jednostki.

W okolicznościach niniejszej sprawy doszło do zawarcia porozumienia, na mocy którego ZG PKS stał się organizatorem transportu publicznego w zakresie przewozów realizowanych na terenie powiatu rzeszowskiego.

Zgodnie z art. 64 ust. 5 u.s.g. do związków międzygminnych stosuje się odpowiednio art. 8 ust. 2-5 i art. 39 ust. 4 tej ustawy, tak więc dopuszczalnym jest nie tylko przejęcie przez gminę zadań powiatu, ale również zapewnienie finansowania realizacji tego zadania.

Skoro zaś art. 64 ust. 5 u.s.g. dopuszcza zastąpienie w zakresie realizacji zadań gminy związkiem międzygminnym to, dopuszczalnym jest również zawarcie porozumienia przez związek międzygminny z powiatem.

Zasadność takiego stanowiska, zdaniem skarżącego, potwierdza wyrok NSA z 20 stycznia 2015 r., sygn. II GSK 2100/13, a także poglądy wyrażane w doktrynie prawa administracyjnego.

Skarżący ponadto uwagę również na fakt, że w okolicznościach przedmiotowej sprawy zastrzeżenia Kolegium RIO w istocie nie dotyczą finansowania realizacji zadania, ale samego porozumienia, którego ocena nie leży w zakresie kompetencji tego organu. Nadzór w tym zakresie sprawuje bowiem wojewoda, który nie miał zastrzeżeń co do jego legalności.

Kolegium RIO w odpowiedzi na skargę wniosło o jej oddalenie, podtrzymując swoje dotychczasowe stanowisko w sprawie. W dalszym ciągu zaakcentowało znaczenie zapisów statutu ZG PKS. Dodało też, że odesłanie zawarte w art. 64 ust. 5 u.s.g. nakazuje odpowiednie stosowanie przepisu art. 8 ust. 2 a i ust. 3, brak jest więc podstaw jego automatycznego stosowania wobec związku międzygminnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje:

Przedmiotem skargi w niniejszej sprawie jest uchwała nadzorcza Kolegium RIO, stwierdzająca nieważność uchwały Rady Powiatu Rzeszowskiego, w sprawie zmiany uchwały budżetowej, poprzez przesunięcie wydatków z działu budżetowego 757 do działu 600, celem sfinansowania (w formie dotacji celowej) realizacji zadań Powiatu przez ZG PKS.

Organ nadzorczy zakwestionował legalność uchwały zmieniającej uchwałę budżetową w tej właśnie części podnosząc przede wszystkim brak podstaw prawnych do przejęcie przez ZG PKS zadań Powiatu, ze względu na zapisy jego statutu, w szczególności postanowienia jego § 3 ust. 1 w zw. z § 1 tego aktu, które stanowią, że utworzony związek realizuje zadania swoich członków, czyli gmin go tworzących.

Uzasadniając podjętą uchwałę Kolegium RIO przytoczyło także art. 64 ust. 1 i ust. 3 u.s.g., regulujące funkcjonowanie związków międzygminnych.

Odnosząc się do wskazanych powyżej podstaw prawnych wydania zaskarżonej uchwały nadzorczej, w kontekście podniesionych przez Powiat zarzutów, stwierdzić należy że argumentacja Kolegium RIO jest w tym zakresie niespójna, niepełna i niekonsekwentna. Wynika to przede wszystkim z tego, że do ustawowych zadań RIO należy kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego (art. 1 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 5 ust. 1 ust. 1 i art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o RIO) tymczasem w przedmiotowej sprawie, kwestionując legalność przekazania ZG PKS dotacji celowej, na realizację zadań przewozowych Powiatu, Kolegium RIO oparło się przede wszystkim na ocenie postanowień statutu ZG PKS, poddając w dodatku w wątpliwość samą możliwość zawarcia porozumienia z Powiatem przez związek międzygminny. Tym samym więc, jak to słusznie zauważyła strona skarżąca, Kolegium RIO skupiło się w istocie nie tyle na aspekcie związanym z gospodarką

finansową Powiatu, lecz na kontroli legalności zawartego przez niego porozumienia, która pozostaje poza zakresem właściwości RIO. Wprawdzie nie sposób jest jednoznacznie stwierdzić, że kwestia legalności porozumienia nie pozostaje w jakimkolwiek związku z prowadzoną przez jednostkę samorządu terytorialnego gospodarką finansową, jednakże co do zasady, nadzór na legalnością zawartego porozumienia sprawuje inny organ, wobec czego podważanie dokonanej przez niego pozytywnej oceny (w tym wypadku wojewodę) porozumienia nie znajduje uzasadnionych podstaw.

Jak to już wyżej zauważono, podstawą stanowiska organu nadzorczego w niniejszej sprawie jest analiza zapisów statutu ZG PKS, niemniej jednak w zaskarżonej uchwale przytoczono również regulacje u.s.g. - art. 64 ust. 1 i ust. 3, sugerujące iż Kolegium RIO w ogóle kwestionuje możliwość zawarcia porozumienia pomiędzy powiatem, a związkami gmin. Przekonanie to wzmacnia dodatkowo argument organu, odnoszący się do przywołanego przez stronę skarżącą na poparcie swojego stanowiska w sprawie wyroku NSA z 20 stycznia 2015 r., sygn. II GSK 2100/13, w ramach którego Kolegium sugeruje, że przekazanie zadań przez powiat związkowi gmin, może dotyczyć tylko jednej linii komunikacyjnej, a nie całej jej sieci. Takie stanowisko organu jest niezrozumiałe, jako że zaprezentowany sposób różnicowania możliwych do przekazania zadań nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach. Poza tym nie koresponduje ono z głównym argumentem organu o niemożności przekazania zadań przez skarżący Powiat, z uwagi tylko na zapisy jego statutu.

Odnosząc się do regulacji art. 8 ust. 2 a i ust. 3 oraz art. 64 ust. 5 u.s.g. stwierdzić należy, że zawieranie przez powiaty porozumień z gminami i przekazywanie im na tej podstawie zadań, łącznie z zapewnieniem finansowania ich realizacji, jest prawnie dopuszczalne i jako takie nie może być zasadnie kwestionowane. Przywołane wyżej regulacje nie zawierają w tym zakresie ograniczeń o charakterze przedmiotowym, na podstawie których można by było przyjmować, iż przekazanie może dotyczyć jedynie fragmentu zadania własnego, co sugeruje Kolegium RIO na gruncie niniejszej sprawy.

Z uwagi na to, że art. 64- ust. 5 u.s.g. nakazuje odpowiednie stosowanie do związków międzygminnych art. 8 ust. 2-5 i art. 39 ust. 4 u.s.g., nie ulega wątpliwości, że prawnie dopuszczalne jest również zawieranie porozumień pomiędzy związkami gmin a powiatami. Tego typu porozumienia, stanowiące jedną z prawnych form działania administracji, znajdują odpowiednie umocowanie, wobec czego nie sposób kwestionować ich legalności.

W tym miejscu zauważyć także należy, że przekazaniu zadania przez jednostkę samorządu terytorialnego innej jednostce, bądź ich związkowi, musi towarzyszyć zapewnienie

finansowania jego realizacji, co w sposób jednoznaczny wynika z art. 8 ust. 3 i ust. 4 u.s.g., a także z art. 46 i art. 48 u.d.s.t. W tej sytuacji bez skutecznego podważenia podstawy prawnej przekazania środków na realizację zadania własnego jednostki samorządu terytorialnego, co jak już wyżej stwierdzono, nie leży w zakresie kompetencji RIO, kwestionowanie legalności przekazania dotacji celowej na ten cel, nie znajduje uzasadnionych podstaw.

Niezależnie od powyższego zauważyć również należy, co słusznie podniosła strona skarżącą, że w zakresie organizacji transportu publicznego można wyróżnić trzy formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego, tj.: udzielenie pomocy finansowej, porozumienie oraz związki komunalne. Wybór którejkolwiek z tych form należy do jednostki.

W niniejszej sprawie strony porozumienia, na podstawie którego podpisana została następnie stosowna umowa, tj. Powiat i ZG PKS, dokonały czynności która była prawnie dopuszczalna. Powodem jej kwestionowania nie może być natomiast zapis statutu ZG PKS, zgodnie z którym związek ten realizuje zadania swoich członków. Postanowienie tego statutu nie określają bowiem w sposób wyczerpujący wszystkich zadań, do których realizacji związek jest uprawniony, na mocy obowiązujących przepisów, a tym samym nie wyłączają z ich zakresu zadań realizowanych na rzecz powiatów, na podstawie zawieranych z nimi porozumień oraz umów. Poza tym o zapisy statutu, ze swej istoty, mają charakter wewnętrzny, gdyż regulują przede wszystkim wzajemne relacje tworzących związek gmin, w tej więc sytuacji nie mogą one prowadzić do wyłączenia stosowania powszechnie obowiązujących regulacji prawnych, zwłaszcza że nie są z nimi sprzeczne.

Mając więc na uwadze powyższe stwierdzić należy, że Kolegium RIO wydając zaskarżoną uchwałę, nadzorczą dopuściło się naruszenia przepisów prawa materialnego, tj. art. 1 ust. 1 i ust. 2, art. 5 ust. 1 i art. 11 ust. 2 ustawy o RIO, art. 8 ust.

2 a i ust. 3 u.s.g., w zw. z art. 64 ust. 5 u.s.g., a także art. 46 i art. 48 u.d.s.t. Wobec tego Sąd, kierując się treścią art. 148 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.,

zwanej dalej P.p.s.a.) uchylił zaskarżoną uchwałę nadzorczą.

Na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 P.p.s.a. oraz § 1 pkt 2 i § 14 ust. 1 pkt 1 c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 265) Sąd zasądził na rzecz skarżącego Powiatu kwotę 480 zł, tytułem zwrotu kosztów postępowania, obejmującą zwrot kosztów zastępstwa procesowego w sprawie przez radcę prawnego.