

Do użytku

Prezydenta Miasta Gdynia

dot. oceny projektu statutu przesłanego 7 IX 2022r. pt. Statut Związku /Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot

Na zlecenie Gminy Miasta Gdynia.

1. PRZEDMIOT OPINII

Celem niniejszej opinii jest ocena rozwiązań przyjętych w projekcie, przedstawionego przez Zamawiającego pocztą elektroniczną dokumentu przesłanego 7 IX 2022r. pt. „Statut Związku /Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot”.

Ze względu na fakt, iż oceny prawne wyrażane są zawsze w odniesieniu do informacji udzielanej dla autora, w niniejszej sprawie zaznaczenia wymaga, że w zadanym pytaniu wskazano jedynie ogólnie, iż chodzi o analizę przesłanego tekstu. Wobec braku innych informacji, na przykład dotyczących celu podejmowanego działania, tj. powoływania kolejnego podmiotu w obszarze transportu, analiza dotyczy tylko i wyłącznie przesłanego tekstu normatywnego, który będzie podlegał, w przypadku decyzji po utworzeniu tego związku, ocenie prawnej organu nadzoru.

2. ŹRÓDŁA, AKTY NORMATYWNE

Niniejsza opinia została sporządzona w oparciu o następujące akty normatywne:

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [tekst jedn. Dz.U. z 2022r. poz. 559(dalej jako „usg,” „ ustawa o samorządzie gminnym”, ustawa z 1990r.”);

2. Ustawa z dn. 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022r. poz. 1526) (dalej jako „uosp” „ ustawa o samorządzie powiatowym ”);

3. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010r. o publicznym transporcie zbiorowym (tj. Dz. U. z 2022r. poz. 1343)) (dalej jako „uoptz”]

\$.Utawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2021 roku, poz. 305¹)

- **PIŚMIENNICTWO**

- a) B. Dolnicki, Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz. 2018.
- b) A. Rzetecka – Gil, Samorząd gminny. Sposoby ustaniania mandatu wójta(burmistrza, prezydenta miasta) oraz przyczyn jego niewykonywania. Komentarz. 2015
- c) J. Jagoda, Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, 2005.
- d) A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, „Samorząd gminny. Komentarz”, 2010.

¹ Zm. Dz. U. z 2021 r. poz. 1236, poz. 1535, poz. 1773, poz. 1927, poz. 1981, poz. 2270; Dz. U. z 2022 r. poz. 583, poz. 655.

I. Zadania Związku .

1. Najistotniejszym zagadnieniem, przy podejmowaniu decyzji o utworzeniu i przyszłym funkcjonowaniu związków jednostek samorządu terytorialnego (dalej jako j.s.t.), w tym związków międzygminnych, związków powiatów i związków powiatowo - gminnych jest odpowiedź na pytanie jaki jest przedmiot jego działalności. Inaczej rzecz ujmując, co konkretnie tworzony związek ma wykonywać i to - co należy podkreślić - nie w sferze działalności gospodarczej, aktywności politycznej, publicznej czy wspierającej nawet najbardziej potrzebnej i celowej - bo w tym zakresie powoływane są inne podmioty jak np. spółki z o.o. albo akcyjne albo stowarzyszenia - ale w obszarze zadań publicznych realizowanych przez jednostki zgodnie z właściwymi dla nich ustawami ustrojowymi, które uczestniczą w danym rodzaju związku i które - w konsekwencji utworzenia związku - jednostki te zaprzestaną realizować a będzie wykonywał je związek jako samodzielna osoba prawna tj. we własnym imieniu i na własny rachunek.

Związki gminne, powiatów czy powiatowo-gminne mogą bowiem wykonywać tylko te zadania, które zostały danemu związkowi powierzone uchwałami rad j.s.t. o przyjęciu statutu lub o jego zmianach. Zadania przekazane związkowi gminno-powiatowemu przez powiaty i gminy stają się zadaniami własnymi takiego związku, ze wszystkimi tego prawnymi konsekwencjami, co oznacza, że związek nie może wykonywać tych zadań w imieniu tych jednostek samorządu terytorialnego, które go utworzyły. **Dotyczy to także sposobu realizacji zadań związku, który winien być zgodny z przepisami ustaw szczególnych, regulujących daną kategorię zadań publicznych.** W realizacji tych zadań organy związku muszą stosować także odpowiednie, prawem przewidziane formy działania. Związek jest zatem niezależnym podmiotem praw i obowiązków związanych z realizacją przypisanych mu zadań. Sformułowanie tych zadań ma szczególnie istotne znaczenie gdyż pomimo samodzielności w wykonywaniu zadań określonych w statucie jednostki samorządu terytorialnego (tu gminy i powiaty, które je tworzą) ponoszą odpowiedzialność za wykonywanie ciążących na nich zadań określonych ustawami, i to niezależnie od sposobu organizacji wykonywania tych zadań co oznacza , że niewłaściwe wykonywanie zadań publicznych, które gmina i powiat przekazały do realizacji związkowi, nie zwalnia ich tj. gmin i powiatów odpowiedzialności za stan realizacji tych zadań, zwłaszcza w sferze użyteczności publicznej .

Przedstawiony projekt statutu, zważywszy na wymienione w § 2 jednostki samorządu terytorialnego, które mają w nim uczestniczyć, ma tworzyć związek powiatowo - gminny, który możliwy jest do utworzenia na mocy nowelizacji ustawy o samorządzie powiatowym z 25.06.2015 r., która weszła w życie 1.01.2016 r. Dotychczasowe rozwiązania prawne pozwalały jedynie na tworzenie związków na tym samym poziomie jednostek samorządu terytorialnego, w zakresie realizacji tożsamyh rodzajowo zadań. Natomiast nowelizacja dała możliwość współpracy gmin i powiatów w ramach związku będącego odrębną od nich osobą prawną. Tym samym ustawodawca dopuścił możliwość współdziałania jednostek na różnych poziomach dla wspólnej realizacji zadań. **Z uwagi na to, że gmina i powiat nie mają tożsamyh zadań administracji publicznej, przedmiotem związku mogą być tylko zadania o tym samym charakterze (np. transport), które uzupełniają się na poziomach tych jednostek.** Ponadto co wynika *expressis verbis* z

uregulowań ustawy, związek może być też utworzony w celu wspólnej obsługi, w szczególności administracyjnej, finansowej i organizacyjnej:

- 1) jednostek organizacyjnych gminy i powiatu zaliczanych do sektora finansów publicznych,
- 2) gminnych i powiatowych instytucji kultury,
- 3) innych zaliczanych do sektora finansów publicznych gminnych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

Takie a nie inne zadania mogą być zadaniami przekazywanymi przez gminy i powiaty związkowi powiatowo-gminnemu.

Uwaga ta ma charakter zasadniczy wobec sformułowania §5, §6 oraz §8 przedłożonego projektu. Statuty związków określają zadania publiczne, które ma realizować związek. Muszą być to zadania publiczne przekazywane przez jednostki samorządu terytorialnego, które je tworzą. Zatem w pierwszym kroku należy zidentyfikować zadania gmin oraz zadania powiatów, które zgodnie z ustawami ustrojowymi są zadaniami tych podmiotów a następnie znaleźć te, które są o zadaniami o tym samym charakterze i to właśnie te a nie inne zadania jednostki te mogą przenieść uregulowaniem na związek powiatowo-gminny.

Tego warunku nie spełniają propozycje zawarte w projekcie.

Nie są zadaniem publicznym tak powiatu jak i gminy sprawy wymienione w pkt 7 i 8. Wsparcie i wzmacnianie pozycji członków Związku może być zadaniem stowarzyszenia ale nie stanowi zadania publicznego gminy/powiatu, które jako zbieżne zadanie publiczne tych jednostek może być w konsekwencji przenoszone na związek powiatowo - gminny. Oczywiście w praktyce związki współpracują z jednostkami, które przeniosły na nie zadania i podmioty te udzielają sobie wsparcia ale nie zmienia to faktu, iż samo w sobie takie działanie nie jest zadaniem publicznym przenoszonym na podmiot publiczny jakim jest związek. W przeciwieństwie do stowarzyszeń, które tworzone są dla realizacji celu jakim jest:

wspieranie idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów, gminy mogą tworzyć stowarzyszenia, w tym również z powiatami i województwami. (zob. art. 84 ustawy o samorządzie gminnym).

Nie zmienia to faktu, iż zadanie takie nie jest zadaniem publicznym realizowanym przez takie podmioty jak związki gminnie, powiatowo-gminne do których stosuje się odpowiednio przepisy o gminie albo powiecie (zob. art. 64 ust.5 u, art. 69 ust.3, art. 73a ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 65 ust.4, art. 72 ust.1 ustawy o samorządzie powiatowym). Tymczasem stowarzyszenie j.s.t. powoływane dla zadań wsparcia, obrony interesów j.s.t. działają wg prawa o stowarzyszeniach właśnie dlatego, że nie wykonują zadań publicznych, które zgodnie konstytucją należą do jednostek samorządu terytorialnego.

Część zagadnień jak np. opisane w pkt 6, pkt 7, pkt 2 opisane są jak zadania związku metropolitalnego. Tymczasem tworzony związek nie jest związkiem metropolitalnym, który powołany może być ustawą a związkiem powiatowo - gminnym, który - jak napisano to wcześniej - działa z zastosowaniem przepisów o związkach powiatu, które opisuje ustawa o samorządzie powiatowym. O ile takie opisanie zadań dla związków metropolitalnych dopuszczalne jest w akcie

prawnym rangi ustawy, o tyle nie jest to dopuszczalne w akcie prawa miejscowego, który stanowiony jest na podstawie ustaw i w celu ich wykonania oraz w granicach upoważnienia ustawowego.

W §5 wskazano wyraźnie i wprost jako zadanie publiczne przekazywane związkowi powiatowo-gminnemu „*organizacji i zarządzania publicznym transportem zbiorowym, w tym emisji biletów i realizacji innych zadań opisanych w §6*”.

Ten sposób sformułowania zadania jest w pierwszej kolejności niepoprawny językowo, gdyż wskazuje w swojej treści, że zadaniem jest emisja biletów i „inne zadania z paragrafu 6 „ a w paragrafie 6 jest ponownie zadanie o nazwie „emitowanie biletów” czyli takie samo.

Po wtóre, przekazanie zadania o nazwie organizacja i zarządzanie publicznym transportem zbiorowym ma swoje znaczenie prawne określone w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym. Ustawa ta wskazuje, kto jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego, w podziale na obszar działania lub zasięg przewozów. W przypadku linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, jak również na terenie gmin, które zawarły porozumienie międzygminne, organizatorem transportu jest gmina. Natomiast powiat jest nim na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich.

Skoro związek ma być związkiem powiatowo-gminnym, co wynika jednoznacznie z jego §4 projektu, przenoszone na niego zadania mogą obejmować tylko linie komunikacyjne gminne i powiatowe j.s.t., które mają w nim uczestniczyć. Po wejściu w życie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, odróżnia się takie linie (gminne oraz powiatowe) od linii metropolitalnych, których organizatorem jest związek metropolitalny (zob. art. 7 ust.1 pkt 4b ustawy o publicznym transporcie zbiorowym). Tymczasem projekt statutu sformułowany jest jak gdyby dotyczył on transportu metropolitalnego a przecież w tym zakresie przygotowany jest projekt ustawy o związku metropolitalnym .

Skoro w §5 przenosi się zadania w zakresie organizacji i zarządzania transportem, oznacza to, co wynika z ustawy o zbiorowym transporcie publicznym, że przenosi się na planowany związek powiatowo-gminny – **w zakresie linii powiatowych i gminnych** planowanie rozwoju transportu (nie jest to w żadnym razie planowanie przez związek metropolitalny, o którym mowa w art. 9a ustawy o publicznym transporcie zbiorowym), organizowanie transportu zbiorowego oraz zarządzanie publicznym transportem zbiorowym. Wszystkie te zadania mogą dotyczyć i dotyczą tylko i wyłącznie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych i powiatowych przewozach pasażerskich j.s.t. wymienionych w §4 ust.1 tj. gmin i powiatów uczestniczących w związku. Z drugiej strony oznacza to, że na związek przenosi się bardzo istotne kompetencje składające się na te zadania a które obecnie realizują np. Miasto Gdańsk, Miasto Gdynia i Miasto Wejherowo jako organizatorzy transportu publicznego. Jest to nie tylko planowanie transportowe ale także

- badanie i analiza potrzeb przewozowych w *publicznym transporcie zbiorowym*, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej;
- podejmowaniu działań zmierzających do realizacji istniejącego planu transportowego albo do aktualizacji tego planu;

- zapewnienie odpowiednich warunków funkcjonowania *publicznego transportu zbiorowego*, w szczególności w zakresie:
 - standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych oraz dworców,
 - korzystania z przystanków komunikacyjnych oraz dworców,
 - funkcjonowania zintegrowanych węzłów przesiadkowych,
 - funkcjonowania zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego,
 - systemu informacji dla pasażera;
- określanie sposobu oznakowania środków transportu wykorzystywanych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej;
- ustalanie stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem albo zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, zlokalizowanych na liniach komunikacyjnych na obszarze właściwości organizatora;
- określanie przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów;
- określanie przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla wszystkich operatorów i przewoźników oraz informowaniu o stawce opłat za korzystanie z tych obiektów;
- przygotowanie i przeprowadzenie postępowania prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie *publicznego transportu zbiorowego*;
- zawieranie umowy o świadczenie usług w zakresie *publicznego transportu zbiorowego*;
- ustalanie opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w [ustawie](#) z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 8), za usługę świadczoną przez operatora w zakresie *publicznego transportu zbiorowego*;
- ustalanie sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w zakresie *publicznego transportu zbiorowego*;
- wykonywanie zadań, o których mowa w [art. 7 ust. 2](#) rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

Szczególnego podkreślenia wymagają kompetencje do określenia przepisów porządkowych obowiązujących pasażerów, ustalanie opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (Dz.U. z 2020 r. poz. 8), za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego zbiorowym tak w

zakresie ich wysokości maksymalnych jak i konkretnych opłat za przewozy, ustalanie ulg w tych przewozach, ustalanie regulaminu przewozu, ustalanie sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego **i zawieranie umów tak z podróżnymi jak i z przewoźnikami.**

Takie będą konsekwencje przyjętych sformułowań tj. gminy i powiaty nie będą już wyżej wymienionych kompetencji realizować a związek z dniem ogłoszenia statutu i nabycia osobowości prawnej będzie miał obowiązek je realizować **zamiast gmin i powiatów** je tworzących. Pytaniem niezwykle istotnym jest wobec tego co się stanie np. z umowami zawartymi przez gminy/powiaty z przewoźnikami, jaki będzie miało to wpływ na zawarte już umowy powierzenia zadań, które zawarły już np. gminy w zakresie przewozu albo w zakresie dystrybucji biletów (umowy z Innobalticą), bezprzedmiotowe stanie się istnienie w gminach/powiatach jednostek zajmujących się organizowaniem i zarządzaniem transportem. Powstanie też konieczność podjęcia działań w płaszczyźnie publicznoprawnej – rozwiązania porozumień międzygminnych, porozumień zwartych przez powiaty (jeżeli takie były), uchylecia uchwał rad gmin, zarządzeń prezydentów/wójtów/burmistrzów/zarządów powiatów dotyczących opłat, regulaminów przewozu.

[Zagadnienie podmiotowe – wielość podmiotów]

Pytaniem zasadniczym jest także pytanie o mnożenie podmiotów, którym powierza się to samo zadanie publiczne.

Aktualnie gminy np. Gdańsk, Gdynia, Wejherowo same organizują transport publiczny w komunikacji zbiorowej, tworzą plany transportowe, ustalają przepisy porządkowe, uchwalają ceny za przewóz, zawierają umowy z pasażerami (umowy przewozu) jak również umowy z przewoźnikami oraz w przedmiocie dystrybucji biletów. Pełnią rolę organizatora tego transportu czyli wykonują organizowanie, zarządzanie gminnym transportem zbiorowym, w tym emisję biletów.

Zawarte są także przez gminy umowy powierzenia zadania publicznego np. z przewoźnikami² jak również z spółką Innobaltica Sp. o.o. Jest to spółka, której udziałowcami są m.in. gminy Miasto Gdańsk, Gdynia, Lębork, Puck, Tczew, Chojnice – gminy, które mają być wg projektu statutu także uczestnikami nowego związku powiatowo-gminnego przekazującymi mu zadanie organizacji i zarządzania transportem. Z posiadanych przez autora informacji wynika³, że doszło do zawarcia przez udziałowców tej spółki ze spółką Innobaltica Sp. z o.o. umów powierzenia jej zadań publicznych z zakresu organizacji transportu publicznego.

I tak – dla przykładu dnia 19 IX 2019 r. Gmina Miasta Gdańska zawarła z tą Spółką będącą spółką kontrolowaną przez gminę umowę wykonawczą w sprawie usług publicznych świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Przedmiotem umowy jest wykonywanie przez Spółkę zadań

² Taka sytuacja ma miejsce w Gminie Miasto Gdynia.

³ Nie jest mi znana treść zawartych umów powierzenia.

własnych powierzonych przez Gminę, obejmujących część zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego, dotychczas niepowierzonych innemu podmiotowi, polegających na:

a) organizacji publicznego transportu zbiorowego w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, polegających na funkcjonowaniu zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego oraz systemu informacji dla pasażera;

b) zarządzaniu publicznym transportem zbiorowym poprzez administrowanie systemem informacji dla pasażera.

Ponadto, od 19 VI roku 2007 r. działa utworzony przez Miasto Gdańsk oraz gminy:

1. Miasto Gdynia
2. Gminę Kolbudy
3. Gminę Kosakowo
4. Gminę Luzino
5. Gminę Pruszcz Gdański
6. Miasto Pruszcz Gdański
7. Miasto Reda
8. Miasto Rumia
9. Miasto Sopot
10. Gminę Szemud
11. Gminę Wejherowo
12. Miasto Wejherowo
13. Gminę Żukowo

związek międzygminny pod nazwą Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej. Gminy te tworząc a potem przystępując do tego związku podjęły decyzję o przekazaniu (powierzeniu) realizacji zadań publicznych w zakresie wspólnego kształtowania polityki komunikacyjnej oraz zarządzania lokalnym transportem zbiorowym na terenie gmin – członków Związku. Zadaniem MZKZG jest kształtowanie wspólnej polityki komunikacyjnej i zapewnienie warunków właściwego funkcjonowania zintegrowanego systemu biletowego w postaci biletu metropolitalnego poprzez emitowanie i dystrybucję biletów metropolitalnych, uchwalanie cen i taryf dotyczących biletów metropolitalnych, podejmowanie z właściwymi organizatorami, operatorami, przewoźnikami, współpracy dotyczącej wprowadzenia i funkcjonowania biletów metropolitalnych w publicznym transporcie zbiorowym, m. in. poprzez integrowanie systemów pobierania opłat w kontekście funkcjonowania biletów metropolitalnych, rozliczanie przychodów z biletów metropolitalnych, badanie rynku, prognozowanie i planowanie publicznego transportu zbiorowego w kontekście funkcjonowania biletów metropolitalnych, promowanie publicznego transportu zbiorowego w kontekście funkcjonowania biletów metropolitalnych. Oznacza to, że to właśnie ten podmiot uzyskał uprawnienie do emitowania, dystrybuowania uchwalanie cen i taryf biletów komunikacji publicznej członków tzw. biletu metropolitalnego, który jest nazwą własną i obejmuje linie komunikacyjne w granicach gmin uczestniczących w związku i stanowi

uprawnienie do przewozu na liniach organizowanych przez kilku organizatorów. W tym zakresie przekazując dany zakres zadań gmina wyzbyła się kompetencji w tym zakresie, przenosząc je na związek a związek ten stał się w czerwcu 2007r. podmiotem uprawnionym i zobowiązanym do realizacji przekazanych mu zadań we własnym imieniu. Skoro gmina utraciła uprawnienie do wykonywania zadań publicznych w takim zakresie, w jakim wykonuje je związek to także nie może ich przenosić na inny podmiot.

Reasumując, w tych zakresach, w jakich doszło już do zawarcia porozumień międzygminnych, porozumień między powiatami, umów powierzenia z innymi podmiotami czy to na podstawie ustawy o gospodarce komunalnej, prawa zamówień publicznych tzw. in-house, prawa UE, powołania związków, których przedmiotem jest wykonywanie funkcji organizatora transportu zbiorowego w całości lub części, gminy i powiaty wymienione w par.2 projektu statutu planowanego związku powiatowo-gminnego **wyzbyły się prawa i obowiązku realizacji tych, przeniesionych już zadań publicznych** Poszczególne gminy członkowskie związku, w tym m.in Gmina Miasta Gdańska, Gdyni czy Wejherowa nie mogą tak dublować same zadań powierzonych jak i przenosić zadań, które już powierzyły innemu podmiotowi gdyż nie są to już ich zadania.

Niezrozumiały i nie do przyjęcia ustrojowo jest proponowany zapis §6 ust. 5. Nie można zobowiązywać Związku do nabywania udziałów w spółkach. Zasady te określi dopiero zgromadzenie związku a nadto jest to zobowiązanie finansowe o nieznanej wartości i nie ujęte w planie finansowym czy wpf. Nie ma też pokrycia w dochodach.

Sposób sformułowania zadań w projekcie wskazuje na to, iż w istocie nie ma to być związek powiatowo-gminny a taki zostanie powołany ale konglomerat stowarzyszenia, związku metropolitalnego i związku powiatowo-gminnego, czym związek ten nie jest z istoty. W konsekwencji występują tam instytucje charakterystyczne dla stowarzyszeń np. członkowie wspierający, którzy być może (co sugerują uwagi w komentarzach są rozważane teoretycznie) ale w praktyce, zważywszy na to, że związki te działają jak gminy/powiaty tak w zakresie działania organów jak i finansów publicznych – błędne jest wprowadzanie do statutu pojęcia członka wspierającego w zapisach w §4, w §9.

2. Nieprawdą jest, że powoływany związek ma działać na podstawie ustawy o samorządzie gminnym. Powoływany związek, ze względu na udział w nim samorządu powiatowego oraz samorządu gminnego jest związkiem powiatowo- gminnym a nie związkiem międzygminnym czy związkiem powiatów. Takie związki (powiatowo – gminne), zgodnie z uregulowaniem art. 72a ust.2 ustawy o samorządzie powiatowy stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące związku powiatów czyli ustawy samorządzie powiatowym.
3. Pytaniem jest na jakiej podstawie związki powiatowo-gminne mogą zawierać porozumienia z administracją rządową i jednostkami samorządu terytorialnego. W przypadku związku międzygminnego w art. 64 ustawy o samorządzie gminnym w ust.5 znajduje się umocowanie do stosowania odpowiednio art. 8 ust. 2-5 tej ustawy tj. uregulowań zgodnie z którymi:

„2. Zadania z zakresu administracji rządowej gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami tej administracji.”

2a. Gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego.” Możliwość stosowania tych uregulowań dotyczy jednak związków międzygminnych, do których działania stosuje się przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Powoływany projektem statutu związek to związek powiatowo-gminny, do którego stosuje się uregulowania dotyczące związku powiatów działające na podstawie ustawy o samorządzie powiatowym. Zawieranie porozumień opisanych w projekcie statutu (§7) przez powiat uregulowane jest w art. 5 ustawy o samorządzie powiatowym. Tymczasem w art. 65 ustawy o samorządzie powiatowym, - inaczej niż w ustawie o samorządzie gminnym, w art. 65 ust.5 jest odesłanie wyłącznie do odpowiedniego stosowania art. 38 ustawy tj. przepisu dotyczącego decyzji administracyjnych. Nie ma natomiast odpowiednika art. 64 ust.5 u.s.g. w zakresie możliwości stosowania art. 5 u.s.p., który dotyczy zawierania porozumień z administracją rządową i innymi j.s.t. przez powiat.

Analiza zapisów tego uregulowania w ust.2 stawia pytanie dlaczego do jednostek organizacyjnych związku powiatowo-gminnego mają mieć zastosowanie uregulowania o wojewódzkich jednostkach organizacyjnych.

Natomiast ust.3 jest powtórzeniem zapisów ustawy samorządowej co jest błędne z punktu widzenia techniki prawodawczej i wykraczającym poza delegację dla stanowienia prawa miejscowego.

Dochody Związku

W statucie w § 28 niezwykle enigmatycznie opisane zostały dochody Związku. Mają je stanowić: jednorazowy wkład o nieznanym wysokości i nieznanym sposobie jego obliczenia, składki członkowskie oraz inne opłaty.

Wiadomym jest cel ich przeznaczenia. W pierwszym miejscu jest to pokrycie kosztów obsługi organów Związku (Zarządu, Zgromadzenia) i biura związku oraz kosztów prowadzenia działalności statutowej, innych kosztów. (§ 28 ust.1 i ust. 2 projektu)

Odnośnie pierwszego rodzaju kosztów, kosztów Zgromadzenia oraz kosztów biura powstaje pytanie czym one się różnią. Zgromadzenie obsługuje właśnie biuro i jakie inne koszty generować ma zgromadzenie? A mają one szczególne znaczenie wobec ich powtórzenia w ust.1 oraz ust. 2.

Nie wiadomo czym są inne opłaty oraz inne koszty (inne w stosunku do wymienionych wcześniej kosztów statutowej działalności co oznacza nie związane z realizacją zadań statutowych).

Nie ma żadnej regulacji na temat sposobu obliczenia wysokości składki członkowskiej czy jest to składka per capita wg jakich danych, z jakiej daty, czy może będzie liczona wg innych kryteriów ale są one nieznanne.

Pytanie o konieczność wskazywania konkretnej daty podejmowania uchwały o wysokości składki już w statucie (zmiana tego terminu będzie wymagała zmiany statutu a to może być długa procedura wobec 59 podmiotów uczestniczących w Związku) skoro jest ona związana zawsze z

uchwaleniem budżetu (planu finansowego) związku i musi go poprzedzać bo inaczej nie można przyjąć uchwały o planie finansowym związku. Pytanie także o skorelowanie tego terminu z inną regulacją zakładającą możliwość zwoływania zgromadzenia tylko raz na rok (§ 14 ust. 3 projektu) co będzie przedmiotem uwag przy omówieniu działania zgromadzenia.

Wydaje się, że ten bardzo istotny brak jest wynikiem niedookreślenia zadań publicznych jakie mają być przekazane temu związkowi.

Skoro jednak przewiduje się przekazanie mu zadań organizacji transportu w komunikacji gminnej i powiatowej, w tym - wobec art. 15 u o p.t.z. w efekcie zawieranie umów z podróżnymi (emitowanie biletów) oraz przewoźnikami konieczne jest zwrócenie uwagi na to, iż najważniejszą sprawą jest określenie przychodów bieżących związku.

W przypadku np. Gminy Miasto Gdynia takie dochody (wpływy do budżetu gminy) na 2022r. to 57 000 000zł. Jeżeli zadanie to przejmie związek przychody te będą **przychodami tego związku a nie gminy** zatem w konsekwencji spadną w sposób naturalny wskaźniki budżetu. Co prawda, można odpowiedzieć, iż znikną też wydatki ponoszone w wykonaniu umów zawartych z przewoźnikami ale powstaną w ich miejsce inne wydatki tj. wydatki na związek np. w postaci składki a składka taka pokrywana jest z przychodów bieżących, których w tym zakresie nie będzie gdyż przychody ze sprzedaży biletów nie będą już przychodami budżetu gminy.

Nie jest wiadomym czy i w jaki sposób przeanalizowano podatkowo łączenie różnej działalności ze względu na podatek od towarów i usług np. w jaki sposób przeniesienie zadań wpłynie na możliwość prawa do odliczenia podatku VAT tak dla gmin obecnych organizatorów transportu jak i samego związku pod jego utworzeniu. Zwłaszcza, że opłacana składka członkowska nie jest odatowana.

Zwracam też uwagę, że przewidziany w par. 27 ust.4, jednorazowy wkład „na początek działania Związku” o niewiadomej wysokości nie jest wkładem analogicznym do wkładu do spółek kapitałowych tworzonych przez i.s.t gdyż w tym wypadku w zamian za wkład j.s.t nabywają prawa osobowe i majątkowe w spółce. W przypadku tworzenia związku taka sytuacja nie ma miejsca „ Jest to wydatek budżetu pokrywany z przychodów bieżących.

[Zagadnienia ustrojowe – działanie organów]

Niezgodne z ustawą tj. bezwzględnie obowiązującym uregulowaniem art. 70 ust.1 w zw. z art. 72 a ust.2 ustawy o s.p. jest uregulowanie § 8 ust.7, § 13 ust.5 i ust.3 a w konsekwencji 12 pkt 7§35 ust. 1 dotyczące podejmowania uchwał przez zgromadzenie związku.

Zgodnie z art. 70 ust.1 :

„Uchwały zgromadzenia podejmowane są bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków zgromadzenia.”

Jest to przepis bezwzględnie obowiązujący i nie może być zmieniany uregulowaniem statutu. Jest to zagadnienie o dawna znane i sprawdzone w praktyce przez gminy tworzące ten nowy związek przy okazji statutów innych związków, co skończyło się oczywistym stwierdzeniem nieważności statutów w tej części.

Nie są konsekwentne postanowienia regulujące organizację komisji zgromadzenia. Z jednej strony przewiduje się jedną komisję stałą tj. rewizyjną i deklaruje się uprawnienie zgromadzenia wyłącznie do powoływania komisji doraźnych (w tym miejscu powstaje pytanie o komisję budżetową, czy ma ona działać jako doraźna?) a w innym miejscu pisze się o komisjach tematycznych, które mają na bieżąco (czyli stale?) opiniować działania Związku i rekomendować decyzje zgromadzeniu oraz zarządowi. Czyli komisja tematyczna będąca organem zgromadzenia nie powołanym do jego kontroli i ocen, opiniowała działania jego organów zwłaszcza, że w jego pracach biorą udział podmioty nie uczestniczące w organach związku.

W § 10 ust. 4 określone zostały zasady ustalania dodatkowych członków zgromadzenia. Wobec opisu kryteriów jedna gmina może spełniać kilka kryteriów np. miasto Gdańsk albo Gdynia są miastem na prawach powiatu, czy zatem ma dodatkowego przedstawiciela z tego tytułu a nadto z tytułów opisanych w lit a oraz c? Czy zastosowano te zasady do ustalenia członków Zgromadzenia zawartym w § 11 ?

W § 10 w ust. 8 wskazano, że kadencja członka zgromadzenia trwa do czasu wygaśnięcia jego mandatu, co zatem z członkiem zgromadzenia, który nie wykonuje mandatu. Ma to miejsce w sytuacji gdy rada gminy/powiatu udzieliła stałego pełnomocnictwa zastępcy np. wójta. Taki podmiot nie wykonuje mandatu w gminie/powiecie gdyż nie jest on wybierany.

Paragraf 12 pkt 9 związek powiatowo-gminny nie może uchwalać metropolitalnego planu transportowego, zgodnie z ustawą o p.t.z. uprawnionym do takiego działania jest związek metropolitalny.

Niezgodny z ustawą o p.t.z. jest zapis pkt 11) Zgromadzenie związku, zgromadzenie nie może wykonywać funkcji organizatora. Pełni je organ wykonawczy tj. zarząd i to ten organ określa opłaty za przewóz oraz przepisy taryfowe.

Jeżeli w statucie określana jest możliwość wniesienia skargi to należy mieć na względzie także przepisy k.p.a, których regulacja statutu nie można zmieniać i doprowadzać do ograniczenia ich stosowania.

Pkt 14) jaki jest cel wprowadzania kompetencji do zatwierdzania sprawozdania z działalności .

Czy rozważano kwestie wotum zaufania dla zarządu, raportu o stanie związku.

Nie są dopracowane kwestie działania zgromadzenia, zwłaszcza zwoływania jego posiedzeń, przekazywania materiałów, protokołowania, prowadzenia obrad, wymagań dotyczących sporządzania uchwał, ich podpisywania, inicjatywy uchwałodawczej a przecież nie można tego regulować poza statutem a ma to istotne znaczenie wobec tego, że związek ten będzie stanowił prawo miejscowe, którego poprawność podjęcia jest przez nadzór i sądy administracyjne badana także przez ten pryzmat. Tymczasem w tym projekcie zagadnienia te zostają pominięte.

Regulacja §14 ust.3 traktuje jako możliwe zwołanie posiedzenia zgromadzenia tylko 1 raz na 12 miesięcy co jest niemożliwe chociażby ze względu na obowiązki zgromadzenia wynikające z ustawy o finansach publicznych dot. sprawozdań z wykonania budżetu.

Zważywszy na istotność zagadnień jakimi ma się zajmować związek, tak rzadkie zwoływanie stawia pytanie o wpływ gmin i powiatów reprezentowanych w zgromadzeniu a nie w zarządzie na działanie transportu, koszty ponoszone na realizację zadań. Pytaniem jest także zasadność zwoływania zgromadzenia przez zarząd, który jest organem wykonawczym i ma podlegać uchwałom zgromadzenia tymczasem poprzez „przejęcie” kompetencji do zwoływania posiedzeń w razie potrzeb tak naprawdę ubezwłasnowolnia zgromadzenie. Zwoływanie na wniosek komisji rewizyjnej jest rozwiązaniem ciekawym chociaż jest to komisja, której zadaniem jest kontrola, a nie organizowanie prac zgromadzenia. Natomiast zwołanie zgromadzenia przez jego członków jest bardzo ograniczone. Wymaganie 1/3 członków to wymaganie podpisania wniosku o zwołanie aż przez 20 gmin / powiatów wydaje się bardzo wysokim progiem. W sumie, propozycje niezwykle uzależniają zgromadzenie, którym są starostowie/ wójtowi /burmistrzowie i prezydenci j.s.t. i które ponoszą koszty działania związku od organu wykonawczego, w którym przecież 1/3 składu jest spoza członków zgromadzenia.

Nie ma na to wpływu powoływaniem prezydium, które ma niespójne kompetencje, raz w ust. 3 stanowi się o jego roli wyłącznie doradczej czemu zaprzecza ust.9, którym przyznaje się mu konkretne działania i to istotne jak zgłaszanie kandydatur na członków zarządu, wnioskowanie o zwołanie zgromadzenia, zastępowanie komisji budżetowej. W tym miejscu jest też pytanie w jakich sprawach komisja rewizyjna ma występować o opinie komisja jest organem kontroli.

Z prac komisji rewizyjnej powinni być wyłączeni wszyscy członkowie prezydium a nie tylko przewodniczący i wiceprzewodniczący, nie ma żadnego uzasadnienia różnicowanie pozycji członków prezydium.

W §18 ust.3 nastąpiła chyba omyłka. Komisja rewizyjna ze względu na przedmiot swojego działania wskazany w §17 ust.4 pkt 1) zaprasza na swoje posiedzenia członków zarządu/ pracowników biura nie tylko po to aby z nimi omawiać ustalenia przeprowadzonych kontroli, bo te przedstawia zgromadzeniu ale przede wszystkim w celu uzyskania od nich informacji na temat kontrolowanej przez nią działalności związku, w tym zarządu.

Zarząd nie reprezentuje zgromadzenia ale związek.

Powstaje pytanie dlaczego wobec kadencyjności członków zgromadzenia, nie ma kadencyjności zarządu? W konsekwencji faktycznie iluzoryczne jest wybieranie ich wyłącznie spośród członków zgromadzenia skoro wygaśnięcie ich mandatu nie wygasza ich członkostwa w zarządzie. Nie instytucji wotum zaufania, możliwość odwołania jest bardzo ograniczona.

Dodatkowo odwołanie takiego członka wymaga wniosku $\frac{1}{4}$ zgromadzonych tj. 15 członków.

Pytanie kto zatrudnia pracowników biura związku. Raz w §22 ust.3 pkt 3) należy to do kompetencji zarządu związku a w §26 ust.1 pkt 3) jest to kompetencja Prezesa zarządu.

W jednym miejscu kompetencja do reprezentacji to kompetencja zarządu a w innym miejscu kompetencja prezesa zarządu.

Powstaje też pytanie o zasadność rozwiązania przyjętego w §25 zwłaszcza wobec odpowiedzialności każdego z członków zarządu za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Nie są dokończone rozwiązania dotyczące działania biura związku, dyrektora, przyjmowania regulaminu organizacyjnego biura.

Doprecyzowania wymagają uregulowania dotyczące ustania członkostwa w związku.

Lucyna Dzierżyńska-Bryl

Radca prawny

Gdynia, dnia 11 września 2022 r.