



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.658.2021

Katowice, dnia 24 czerwca 2021 r.

Rada Gminy Olsztyn

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 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVII/231/21 Rady Gminy Olsztyn z dnia 18 maja 2021 r. w sprawie określenia przepisów porządkowych w gminnym regularnym przewozie osób w części określonej w:

- § 1 ust. 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 8), dalej jako "ustawa" w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”;
- § 1 ust. 4, 5, 6 i 7 oraz § 2 ust. 8 i 15 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 1 i 5 ustawy w związku art. 7 Konstytucji RP;
- § 2 ust. 12 pkt 1 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 5 ustawy w związku z art. 5 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 276) w związku art. 7 Konstytucji RP;
- § 2 ust. 12 pkt 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 5 ustawy w związku z art. 14 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2277 ze zm.) i art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 2050) w związku art. 7 Konstytucji RP;
- § 2 ust. 12 pkt 7 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 5 ustawy w związku z art. 145 i art. 124 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 281 ze zm.), dalej jako „Kodeks wykroczeń” w związku art. 7 Konstytucji RP;
- § 2 ust. 12 pkt 15 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 5 ustawy w związku z art. 58 § 1 i art. 603 § 1 Kodeksu wykroczeń w związku art. 7 Konstytucji RP;
- § 2 ust. 12 pkt 16 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 5 ustawy w związku z art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń w związku art. 7 Konstytucji RP;
- § 2 ust. 13 oraz § 3 ust. 10 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 5 w zw. z ust. 2 i 3 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP;
- § 4 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;
- § 5 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 87 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 maja 2021 r. Rada Gminy Olsztyn podjęła uchwałę Nr XVII/231/21 w sprawie określenia przepisów porządkowych w gminnym regularnym przewozie osób. Załącznik do uchwały stanowią *przepisy porządkowe dotyczące gminnego regularnego przewozu osób*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m. in. przepisy art. 15 ust. 5 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 maja 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Pismem z dnia 23 czerwca 2021 r. sygn.. USC.0711.5.2021 Gmina Olsztyn wniosła wyjaśnienia do postępowania nadzorczego, dalej jako „wyjaśnienia Gminy”.

Na wstępie organ nadzoru zauważa, że zgodnie z przepisem art. 15 ust. 5 ustawy *w odniesieniu do gminnego regularnego przewozu osób oraz przewozów osób i bagażu taksówkami przepisy porządkowe określa rada gminy, a na terenie miasta stołecznego Warszawy - Rada miasta stołecznego Warszawy*. Celem uchwały wydanej na podstawie art. 15 ust. 5 ustawy jest określenie przepisów koniecznych (niezbędnych, potrzebnych) dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, dotyczących przewozu. Przysługujące radzie gminy kompetencje do stanowienia przepisów porządkowych w powyższym zakresie nie mogą być wykorzystywane do regulowania materii, która już została uregulowana przez ustawodawcę w przepisach powszechnie obowiązujących. Podkreślić należy, że zarówno gmina, jak i poszczególni jej członkowie, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego.

Natomiast zgodnie z art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP: *Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego*.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Jeśli dane zagadnienie jest przedmiotem regulacji ustawowej oznacza to, że jest ono wyłączone z kompetencji uchwałodawczej organu stanowiącego gminy. Powyższe stanowisko organu nadzoru potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał*.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 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 (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż 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.

Zdaniem organu nadzoru część przepisów niniejszej uchwały podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Organ nadzoru zauważa, że w § 1 ust. 3 załącznika do uchwały Rada wskazała, iż *do przestrzegania przepisów porządkowych w gminnym regularnym przewozie osób są pasażerowie, obsługa pojazdów, pracownicy nadzoru i kontroli ruchu*. Przepis ten jest nieczytelny, ponieważ w jego treści brak jest wyrazu (części orzeczenia w zdaniu), który wraz z łącznikiem *są* wyrażałby dyspozycję zawartą w tym przepisie normy, a to stoi w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP. Z logicznej konstrukcji uchwały daje się wywieść wniosek, że omawianym przepisem Rada chciała zobowiązać do przestrzegania regulaminu pasażerów, obsługę pojazdów oraz pracowników nadzoru i kontroli ruchu powinien on zatem brzmieć: *do przestrzegania przepisów porządkowych w gminnym regularnym przewozie osób zobowiązani są pasażerowie, obsługa pojazdów, pracownicy nadzoru i kontroli ruchu*. Tymczasem z art. 15 ust. 1 ustawy wynika, że jedynie podróżny jest obowiązany do przestrzegania przepisów porządkowych obowiązujących w transporcie. W ustawie nie określono, że nakazy i zakazy wynikające z przepisów porządkowych mogą dotyczyć obsługi pojazdów oraz pracowników nadzoru i kontroli ruchu. Zatem omawiany przepis stanowi nieuprawnioną modyfikację regulacji ustawowej z art. 15 ust. 1 ustawy, co należy ocenić jako przekroczenie delegacji ustawowej, stanowiące istotne naruszenie art. 15 ust. 1 i ust. 5 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu lub modyfikacji powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Z § 118 Zasad techniki prawodawczej ustalonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) wynika, iż w rozporządzeniu nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Z mocy § 143 rozporządzenia regulacja ta ma odpowiednie zastosowanie także do aktów prawa miejscowego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 listopada 2009 r. (sygn. akt II OSK 1256/09) wskazał, że naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych przepisów. Tym bardziej sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w przepisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. Powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Podobne zastrzeżenie dotyczy:

- § 1 ust. 4, 5, 6 i 7 załącznika do uchwały, w brzmieniu:

„4. Obsługa pojazdu, pracownicy nadzoru i kontroli ruchu uprawnieni są do udzielania wskazówek i uwag oraz wydawania poleceń mających na celu zapewnienie: bezpieczeństwa pasażerów, prawidłowego funkcjonowania gminnego regularnego przewozu osób oraz egzekwowanie niniejszych Przepisów porządkowych.

5. Wskazówki, uwagi oraz polecenia wskazane w ust. 4 powinny być kierowane do pasażerów w sposób taktowny i uprzejmy.

6. Obsługa pojazdu obowiązana jest do umieszczania w pojeździe w widocznym miejscu identyfikatora służbowego (numer służbowy). Pracownicy nadzoru i kontroli ruchu w trakcie wypełniania obowiązków służbowych obowiązani są do noszenia w widocznym miejscu identyfikatora służbowego (numer służbowy).

7. Obsługa pojazdu oraz pracownicy nadzoru i kontroli ruchu obowiązani są do okazywania identyfikatora służbowego (numer służbowy) pasażerom na ich żądanie.”;

- § 2 ust. 8 załącznika do uchwały, tj. „Obsługujący pojazd, po zakończeniu czynności związanych ze zmianą kierunku jazdy oraz z przygotowaniem pojazdu do obsługi kolejnego kursu, obowiązany jest niezwłocznie podjechać pojazdem do przystanku dla wsiadających w celu umożliwienia osobom oczekującym na przystanku zajęcia miejsca w pojeździe.”;

- § 2 ust. 15 załącznika do uchwały, tj. „Obsługa pojazdu w trakcie jazdy nie może prowadzić rozmów, spożywać posiłków oraz palić tytoniu.”.

W ww. przepisach Rada nałożyła obowiązki i zakazy na obsługę pojazdu oraz pracowników nadzoru i kontroli ruchu, tymczasem, jak już wskazywano, przepis art. 15 ust. 5 ustawy uprawnia radę gminy wyłącznie do określenia przepisów porządkowych w zakresie regularnego przewozu osób oraz przewozów osób i bagażu, do przestrzegania których - zgodnie z art. 15 ust. 1 - obowiązany jest podróżny. Rada nie ma kompetencji do formułowania uprawnień oraz obowiązków obsługi pojazdu oraz pracowników nadzoru i kontroli ruchu. Zatem w ww. regulacjach Rada przekroczyła delegację ustawową, co stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 1 i ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

W przedłożonych wyjaśnieniach Gminy, ww. zakresie, powołano się m.in. na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 2021 r., sygn. II GSK 215/21, w którym Sąd stwierdził, że *upoważnienie ustawowe zawarte w art. 15 ust. 5 p.p., nie wskazuje wyraźnie do kogo mogą być adresowane przepisy stanowione na jego podstawie*. Organ nadzoru wskazuje, że ocena Sądu dotyczy konkretnej sprawy, a zatem nie jest wiążąca dla organu przy rozpoznawaniu kolejnych uchwał. Tutejszy organ podtrzymuje swoje, wyrażone powyżej, stanowisko, raz jeszcze podkreślając, że przepis art. 15 ust. 1 ustawy w sposób wyraźny i jednoznaczny czyni adresatem przepisów porządkowych jedynie podróżnych, przewidując, że podróżny jest obowiązany do przestrzegania przepisów porządkowych obowiązujących w transporcie. Odnosząc się natomiast do przytoczonego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 marca 2021 r., sygn. akt II GSK 1422/19 organ nadzoru zauważa, że kwestią sporną w rozpatrywanej sprawie było spełnienie przez kwestionowane przepisy wymogów stawianych przepisom porządkowym, nie zaś określenie kręgu ich adresatów. Określenie adresatów przepisów porządkowych nie było bowiem kwestionowane w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym, tj. rozstrzygnięciu Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 30.09.2019 r. nr P-1.4131.282.2018.EM. Mając na uwadze powyższe, przedstawione wyjaśnienia Gminy, w ocenie organu nadzoru, nie zasługują na uwzględnienie.

Zdaniem organu nadzoru uchwała zawiera także inne nieprawidłowości.

W treści § 2 ust. 12 pkt 1, 2, 7, 15 i 16 załącznika do uchwały uregulowano:

W pojeździe zabrania się:

- 1) palenia tytoniu oraz używania tzw. e-papierosów,
- 2) spożywania napojów alkoholowych oraz zażywania środków odurzających,
- 7) zanieczyszczania i zaśmiecania pojazdu lub niszczenia jego urządzeń i wyposażenia,

15) zebrania i sprzedaży obnośnej,

16) kwestowania, nalepiania plakatów i ogłoszeń, rozrzucania i rozdawania ulotek oraz materiałów reklamowych bez zgody gminy Olsztyn.

Zakwestionowany powyżej przepis załącznika do uchwały dotyczy materii uregulowanej już obowiązującymi przepisami prawa. Przedmiotowe zakazy są objęte sankcjami odpowiednio:

- § 2 ust. 12 pkt 1 (podobnie jak w cytowanym już § 2 ust. 15) załącznika do uchwały - w art. 5 ust. 1 pkt 7 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych – *Zabrania się palenia wyrobów tytoniowych, w tym palenia nowatorskich wyrobów tytoniowych, i palenia papierosów elektronicznych, z zastrzeżeniem art. 5a w środkach pasażerskiego transportu publicznego oraz w obiektach służących obsłudze podróżnych;*

- § 2 ust. 12 pkt 2 załącznika do uchwały - w art. 14 ust. 1 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi - *Zabrania się sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych w środkach i obiektach transportu publicznego, z wyjątkiem (...) oraz w art. 34 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii - Posiadane bez uprawnienia środki odurzające, substancje psychotropowe, nowe substancje psychoaktywne, lub ich preparaty, oraz prekursory kategorii 1, podlegają zabezpieczeniu przez organy ścigania lub organy celne w trybie określonym w przepisach o postępowaniu karnym;*

- § 2 ust. 12 pkt 7 załącznika do uchwały - w art. 145 Kodeksu wykroczeń – *Kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany oraz w art. 124 § 1 Kodeksu wykroczeń – Kto cudzą rzecz umyślnie niszczy, uszkadza lub czyni niezdatną do użytku, jeżeli szkoda nie przekracza 500 złotych, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny;*

- § 2 ust. 12 pkt 15 załącznika do uchwały - w art. 58 § 1 Kodeksu wykroczeń - *Kto, mając środki egzystencji lub będąc zdolny do pracy, żebrze w miejscu publicznym, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1500 złotych albo karze nagany oraz w art. 603 § 1 Kodeksu wykroczeń - Kto prowadzi sprzedaż na terenie należącym do gminy lub będącym w jej zarządzie poza miejscem do tego wyznaczonym przez właściwe organy gminy, podlega karze grzywny;*

- § 2 ust. 12 pkt 16 załącznika do uchwały - w art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń – *Kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.*

Wobec powyższego, należy uznać że § 2 ust. 12 pkt 1, 2, 7, 15 i 16 załącznika do uchwały zawierają regulacje wykraczające poza przyznane Radzie Gminy upoważnienie i wkraczające w przepisy innych ustaw. Jak już wyżej podniesiono, organ stanowiący gminy nie jest bowiem uprawniony do regulowania w drodze aktu prawa miejscowego kwestii wynikających już z przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, zatem wskazane regulacje należy ocenić, jako podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

W wyjaśnieniach Gminy, wskazano, że w przypadku przepisów porządkowych powtórzenie wskazanych przez organ nadzoru norm ma znaczenie wychowawcze i informacyjne. Zdaniem organu nadzoru wyjaśnienia te nie zasługują na uwzględnienie. Rada Gminy Olsztyn jest organem stanowiącym, a nie organem dokonującym wyciągu przepisów (zakazów) z obowiązujących przepisów prawa zawartych w aktach wyższego rzędu. Rolą rady podejmującej akt prawa miejscowego nie jest bowiem, w tym przypadku zebranie zakazów, które są określone w powszechnie obowiązujących przepisach prawa, ale ich wykreowanie w zakresie wynikającym z zakresu delegacji ustawowej, przy jednoczesnym uwzględnieniu już obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa. W tym miejscu należy podkreślić, że wśród prawnych form działania organów administracji publicznej obok aktów administracyjnych, aktów normatywnych oraz umów

wyróżnia się również formy działań faktycznych (tak: Jan Boć (red.) w *Prawo administracyjne*, wyd. Wrocław 1998 str. 284). W kategorii działań faktycznych wyróżnić można z kolei działania informacyjne administracji. Nic nie stoi zatem na przeszkodzie, aby zebrać i udostępnić podróżnym pełny zakres informacji dotyczący zakazów wynikających z przepisów powszechnie obowiązujących. Powyższe stanowisko organu nadzoru spójne jest między innymi ze stanowiskiem WSA w Łodzi, który w wyroku z dnia 8 lutego 2017 r. sygn. akt III SA/Łd 35/17 (publ. LEX nr 2240053) wskazał min., że *Nie jest wykluczona możliwość poinformowania podmiotów korzystających ze świetlic o obowiązujących na ich terenie zasadach zachowania i odpowiedzialności za wyrządzone szkody, wynikających z przepisów ustaw, ale organ nie może tego uczynić w formie uchwały, lecz co najwyżej w formie umieszczenia na tablicy informacyjnej dosłownej treści owych przepisów wraz z przytoczeniem ich podstawy prawnej.*

Powyższe w pełni uzasadnia wydanie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Zdaniem organu nadzoru, jako niezgodne z prawem należy ocenić również regulacje § 2 ust. 13 załącznika do uchwały, zgodnie z którym *obsługa pojazdu ma prawo odmówić przewozu osób nietrzeźwych, mogących zabrudzić innych pasażerów i pojazd, zachowujących się agresywnie, bądź stwarzających inne istotne zagrożenie dla pasażerów* oraz § 3 ust. 10 załącznika do uchwały, zgodnie z którym *w przypadku niestosowania się do ustaleń ust. 9 – obsługa pojazdu ma prawo odmówić pasażerowi przewozu.* Tymczasem kwestie związane z niedopuszczeniem do przewozu lub usunięcia z środka transportowego osób naruszających przepisy porządkowe zostały uregulowane w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy. Zgodnie z ust. 2 *osoby zagrażające bezpieczeństwu lub porządkowi w transporcie mogą być niedopuszczone do przewozu lub usunięte ze środka transportowego*, natomiast ust. 3 stanowi, że *osoby uciążliwe dla podróżnych lub odmawiające zapłacenia należności za przewóz mogą być usunięte ze środka transportowego, chyba że naruszałoby to zasady współżycia społecznego.* Radzie natomiast przekazano do uregulowania, jak już wyżej wskazywano, wyłącznie przepisy porządkowe. Należy zatem ocenić, że Rada przyjmując ww. regulacje przekroczyła zakres przyznanego jej upoważnienia z art. 15 ust. 5 ustawy oraz powtórzyła przepisy art. 15 ust. 2 i 3, dokonując ich nieuprawnionej modyfikacji. Mając na uwadze, iż niedopuszczalne jest powtarzanie, jak i modyfikowanie norm o charakterze powszechnie obowiązującym, należy stwierdzić, że ww. regulacje uchwały zostały przyjęte przez Radę z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 5 w zw. z ust. 2 i 3 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Odnosząc się do wyjaśnień Gminy, organ nadzoru kolejny raz podkreśla, że delegacja do wydania aktu wykonawczego, w tym przypadku art. 15 ust. 5 ustawy, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, tym samym brak jest podstaw do uwzględnienia stanowiska Gminy, tym bardziej, że analiza kwestionowanych przepisów załącznika do uchwały, tj. § 2 ust. 13 oraz § 3 ust. 10 prowadzi do wniosku, że odmowa przewozu osób może nastąpić wyłącznie we wskazanych w tych przepisach sytuacjach, co stanowi zawężenie przepisów art. 15 ust. 2 i 3 ustawy.

Dalej, Rada w § 4 załącznika do uchwały uregulowała *odpowiedzialność za szkody* przyjmując:

- 1. Pasażer odpowiada za spowodowane z własnej winy uszkodzenie pojazdu lub innych urządzeń technicznych.*
- 2. Pasażer odpowiada za zanieczyszczenie pojazdu lub uszkodzenie jego urządzeń i wyposażenia oraz za szkody lub obrażenia odniesione przez współpasażerów (np. pogryzienie przez psa powstałe w związku z przewozem bagażu, roweru lub zwierząt.*
- 3. Operator nie ponosi odpowiedzialności za szkody spowodowane brakiem stosowania się do niniejszych przepisów porządkowych, w szczególności do § 2 ust. 13.*
- 4. Za zmianę trasy przejazdu lub zatrzymanie pojazdu bez uzasadnionej przyczyny odpowiada pasażer.*

5. *Operator odpowiada za szkody, z zastrzeżeniem ust. 6 poniesione przez pasażerów, a wynikające ze stanu technicznego pojazdów. Pasażer może zgłosić obsłudze pojazdu fakt powstania szkody w tym pojeździe.*

6. *Operator nie ponosi odpowiedzialności za szkody przez niego niezawinione, powstałe m.in. na skutek przerw w ruchu albo zmian kierunku jazdy spowodowanych przyczynami techniczno-organizacyjnymi.*

W ocenie organu nadzoru organ stanowiący gminy nie może w uchwale określającej przepisy porządkowe dotyczące przewozu osób w gminnym regularnym przewozie osób regulować kwestii dotyczących podstaw i zakresu odpowiedzialności określonych podmiotów, gdyż nie upoważnia go do tego delegacja, o jakiej mowa w art. 15 ust. 5 ustawy. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 10 grudnia 2014 r. (sygn. akt II SA/Ke 836/14, opubl. LEX nr 1588365) *"celem uchwały podjętej na podstawie art. 15 ust. 5 ustawy jest określenie niezbędnych przepisów potrzebnych do zapewnienia spokoju i bezpieczeństwa publicznego w prowadzonym przewozie. Natomiast kwestie podstaw i zakresu odpowiedzialności podmiotów stosunków prawnych za szkody mogą jedynie być przedmiotem regulacji umownej - z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, o czym stanowi art. 471 i n. kc, bądź ustawowej - z tytułu czynu niedozwolonego (art. 415, 427, 428, 429 i 430 kc)".* Z tego też względu należy uznać, iż regulacje zawarte w § 4 załącznika do uchwały określające zasady odpowiedzialności pasażera oraz operatora za spowodowane szkody są niezgodne z prawem. Rada gminy nie jest upoważniona do stanowienia o kwestiach odpowiedzialności za szkody, bowiem są one już uregulowane w aktach rangi ustawowej (Kodeks cywilny), a więc w aktach wyższej rangi w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa od aktów prawa miejscowego, obowiązujących jedynie na obszarze danej gminy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 10 lipca 2014 r. sygn. akt II SA/Ke 439/14, publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Reasumując, za niedopuszczalne należy zatem uznać określenie przez radę gminy w sposób wiążący, w drodze aktu prawa miejscowego, zasad odpowiedzialności za szkodę powstałą w środkach publicznego transportu zbiorowego. Wynika to zarówno z braku odpowiedniego upoważnienia dla rady gminy, jak i objęcia zakresem unormowania materii już uregulowanej przez prawodawcę w drodze ustawy, zatem przyjmując § 4 załącznika do uchwały, Rada przekroczyła zakres przyznanego jej upoważnienia, co stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Za nieprawidłowy uznać należy również § 5 załącznika do uchwały: *Postanowienia końcowe.* Ww. przepisem Rada przyjęła, że *we wszystkich nieuregulowanych niniejszymi przepisami porządkowymi sprawach oraz kwestii roszczeń z tytułu umowy przewozu osób mają zastosowanie przepisy Kodeksu Cywilnego, Ustawy Prawo przewozowe, Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym wraz z przepisami wykonawczymi oraz Regulamin przewozu środkami gminnego regularnego przewozu osób w Gminie Olsztyn.*

W ocenie organu nadzoru powyższy przepis uchwały narusza art. 87 Konstytucji RP i godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. W kwestionowanym zapisie wyraźnie zastrzeżono, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajdują regulacje przyjęte przez Radę niniejszą uchwałą, a dopiero w sprawach w nich nieuregulowanych powszechnie obowiązujące przepisy prawa - Kodeksu cywilnego, Prawa przewozowego, ustawy o publicznym transporcie zbiorowym wraz z przepisami wykonawczymi. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały nad ustawami. Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w powołanym § 25 dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rzędu. Niezgodne zaś z Konstytucją jest stawianie przepisów aktu prawa miejscowego przed przepisami ustawy. Taki zapis przedmiotowej uchwały nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takiej regulacji (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

w Olsztynie z dnia 4 lutego 2016 r. sygn. akt II SA/OI 1/16, opubl. LEX nr 2011102). Odnosząc się natomiast do odwołania do regulaminu przewozu, wskazać należy, że zgodnie z art. 47 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1944 ze zm.) w regulaminie przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym określa się w szczególności warunki obsługi podróżnych, warunki odprawy oraz przewozu osób i bagażu, a także wskazuje się podmiot właściwy do przyjmowania skarg i reklamacji wynikających z realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz terminy rozpatrywania skarg i reklamacji. Regulaminy te nie normują zatem przepisów porządkowych w regularnym przewozie osób, zatem wskazane odesłanie ocenić należy jako bezprzedmiotowe, w żaden sposób nie uzupełniające przyjętych w niniejszej uchwale regulacji.

W przedłożonych w toku postępowania wyjaśnieniach Gminy wskazano, że § 5 załącznika do uchwały ma charakter informacyjny, a jego celem *nie jest ustanowienie odmiennej od przyjętej - na gruncie ustawy zasadniczej - hierarchii źródeł prawa. Intencją postanowienia jest wskazanie adresatom przepisów porządkowych istotnych aktów prawnych z punktu widzenia poprawnego funkcjonowania transportu publicznego.* Organ nadzoru nie zgadza się z przyjętą argumentacją i w całości podtrzymuje swoje - wyrażone powyżej stanowisko. Rada Gminy, jako organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, nie jest upoważniona do rozstrzygania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu innych przepisów powszechnie obowiązujących. Zakres przyznanej delegacji obejmuje wyłącznie określenie przepisów porządkowych. Informowanie w akcie podustawowym o treści aktu wyższego rzędu nie należy do funkcji, jaką akt podustawowy pełni w systemie prawa. Uchwała służy wprowadzeniu określonych rozwiązań w ramach przypisanych organowi administracyjnemu kompetencji i nie pełni celów informacyjnych dla jej adresatów odnośnie już istniejących unormowań.

Powyżej 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. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (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/OI 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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVII/231/21 Rady Gminy Olsztyn z dnia 18 maja 2021 r. w sprawie określenia przepisów porządkowych w gminnym regularnym przewozie osób - w części określonej w *petitum*, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

Z up. Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego