

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
NK.I.AZIE.0911 – 2 –5(2)/10

dnia 2 kwietnia 2010r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność doręczonej w dniu 3 marca 2010r. uchwały Nr LXIX/1099/2010 Rady Miasta Gorzowa Wlkp. z dnia 24 lutego 2010r. w sprawie przepisów porządkowych obowiązujących w miejskiej komunikacji zbiorowej w Gorzowie Wlkp. w części: § 4, § 5, § 14 ust. 1 i 2, § 15 pkt 11, § 19 ust. 1 pkt „c”, „d”, „f”, § 21, § 25 ust. 2, 3, 4 i 6, § 26.

UZASADNIENIE

W dniu 24 lutego 2010r. Rada Miasta Gorzowa Wlkp. podjęła uchwałę w sprawie przepisów porządkowych obowiązujących w miejskiej komunikacji zbiorowej w Gorzowie Wlkp.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, iż uchwała w części § 4, § 5, § 14 ust. 1 i 2, § 15 pkt 11, § 19 ust. 1 pkt „c”, „d”, „f”, § 21, § 25 ust. 2, 3, 4 i 6, § 26 istotnie narusza art. 15 ust. 5 ustawy z dnia 15 listopada 1984r. Prawo przewozowe (tekst jednolity: Dz.U. z 2000r. Nr 50, poz. 601 ze zm.) oraz § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. Nr 100, poz. 908).

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Natomiast na podstawie art. 15 ust. 5 ustawy Prawo przewozowe w odniesieniu do gminnego transportu zbiorowego oraz przewozów osób i bagażu taksówkami przepisy porządkowe określa rada gminy. Stosownie do art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Z brzmienia powyższych przepisów ustawy wynika, iż upoważnienie do określenia przepisów porządkowych w odniesieniu do gminnego transportu zbiorowego posiada rada gminy. Akty prawa miejscowego, o których mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, są wydawane na podstawie upoważnienia szczególnego - określa ono zarówno materię, która może być regulowana, jak i organ, który może takiej regulacji dokonywać. W akcie upoważniającym określona problematyka jest uregulowana ogólnie albo w całości, albo tylko w części. W tym wypadku przepisy ustawy Prawo przewozowe, zgodnie z celami aktu upoważniającego i w granicach przezeń zakreślonych, mają charakter uzupełniający. Upoważnienie zawarte w art. 15 ust. 5 ustawy Prawo przewozowe sformułowane jest w sposób ogólny. Tym samym rada gminy została wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii. Jednakże nie daje to organowi stanowiącemu gminy pełnej dowolności i nie może wykluczać lub znosić całkowicie, albo w istotnej części zmieniać prawa ustawodawcy. Zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z gminnego transportu zbiorowego, zwłaszcza wtedy, gdy cechy prawne i granice owego korzystania zostały zdefiniowane w przepisach wyższego rzędu.

Naruszeniem przyznanych radzie kompetencji jest wprowadzenie zapisów § 4, § 5 ust.1 i § 21 przedmiotowej uchwały określających zasady odpowiedzialności materialnej za szkody powstałe w trakcie korzystania z gminnego transportu zbiorowego, gdyż w jej granicach nie mieści się uprawnienie do określania zasad odpowiedzialności w powyższym zakresie. Kwestie te są regulowane przez przepisy ustawy Prawo przewozowe – Rozdział 6 pt. „*Odpowiedzialność przewoźnika z tytułu nienależytego wykonywania umowy przewozu osób*” oraz Kodeksu cywilnego i tylko one mogą stanowić podstawę do określenia odpowiedzialności odszkodowawczej w przedmiotowym zakresie. Za niedopuszczalne należy uznać określenie w sposób wiążący, w drodze aktu prawa miejscowego, przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialności za szkodę uczynioną podczas korzystania z gminnego transportu zbiorowego. Wynika to zarówno z braku odpowiedniego upoważnienia rady, jak i objęcia zakresem unormowania materii już uregulowanej przez prawodawcę w drodze ustawy. Należy zatem stwierdzić, iż rada miasta jest upoważniona do stanowienia o prawach i obowiązkach oraz nakazach i zakazach określonego zachowania w korzystaniu z gminnego transportu zbiorowego, jednakże nie jest upoważniona do stanowienia o kwestiach ponoszenia odpowiedzialności za szkody, bowiem są one już uregulowane w aktach rangi ustawowej (ustawa Prawo przewozowe oraz Kodeks cywilny), a więc w aktach prawnych wyższej rangi w hierarchii źródeł prawa niż akt prawa miejscowego. Również zapisy § 5 ust. 2 kwestionowanej uchwały wykraczają poza delegację zawartą w art. 15 ust. 5 ustawy Prawo przewozowe. Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy Prawo przewozowe jeżeli przed rozpoczęciem przewozu lub w czasie jego wykonywania zaistnieją okoliczności uniemożliwiające jego wykonanie zgodnie z treścią umowy, przewoźnik jest obowiązany niezwłocznie powiadomić o tym podróżnych oraz zapewnić im bez dodatkowej opłaty przewóz do miejsca przeznaczenia przy użyciu własnych lub obcych środków transportowych (przewóz zastępczy). Należy zauważyć, że ww. uchwała dotyczy wyłącznie przyczyn mających miejsce podczas przewozu, natomiast w art. 18 ust. 1 ww. ustawy uregulowane są również przypadki, kiedy przewóz nie może być wykonany, a okoliczność taka ujawni się przed rozpoczęciem przewozu. Zgodnie z § 5 ust. 2 ww. uchwały pasażerowi posiadającemu ważny bilet przysługuje prawo kontynuowania jazdy następnym pojazdem, albo pojazdem zastępczym, przebiegającym tą samą trasą, podstawionym przez przewoźnika. W art. 18 ust. 1 ww. ustawy Prawo przewozowe ustawodawca nakłada na przewoźnika obowiązek

zapewnienia pasażerom bez dodatkowej opłaty przewozu do miejsca przeznaczenia przy użyciu środków własnych lub obcych środków transportowych (przewóz zastępczy).

Także zakazy określone w § 14 ust. 1 i 2 dotyczące możliwości nie wpuszczenia lub usunięcia z pojazdu osób nietrzeźwych, agresywnych, niebezpiecznych czy też osób bez ważnego biletu odmawiających zapłacenia należności za przewóz stanowi przekroczenie kompetencji rady, gdyż materia ta została już uregulowana w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy. Przepis ten, będąc przepisem prawa powszechnie obowiązującego przewiduje, że osoby zagrażające bezpieczeństwu lub porządkowi w transporcie mogą być nie dopuszczone do przewozu lub usunięte ze środka transportowego. Natomiast osoby uciążliwe dla podróżnych lub odmawiające zapłacenia należności za przewóz mogą być usunięte ze środka transportowego, chyba że naruszałoby to zasady współżycia społecznego. W związku z powyższym uznać należało, że Rada Miasta przekroczyła zakres udzielonego jej w art. 15 ust. 5 upoważnienia. Dotyczy to również regulacji zawartej w § 15 pkt 11 uchwały w sprawie zakazu zebrania. Zakaz zebrania w miejscu publicznym wynika bowiem z art. 58 ustawy z dnia 20 maja 1971r. - Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756).

Stosownie do przepisu art. 23 ust. 2 ustawy Prawo przewozowe z przewozu środkiem transportowym są wyłączone:

- 1) rzeczy, których przewóz jest zabroniony na podstawie odrębnych przepisów,
- 2) rzeczy niebezpieczne lub mogące wyrządzić szkodę osobom lub mieniu,
- 3) zwłoki i szczątki zwłok ludzkich.

Dlatego też regulacje zawarte w § 19 ust. 1 pkt „c”, „d”, „f” stanowią w ocenie organu nadzoru przekroczenie kompetencji rady i należało stwierdzić ich nieważność.

Rada Miasta przyjęła ponadto w § 25 ust. 2, 3, 4 i 6, § 26 uregulowania dotyczące zasad kontroli dokumentów przewozu osób lub bagażu w miejskiej komunikacji zbiorowej w Gorzowie Wlkp. Postępowanie określone w powyższych zapisach uchwały prawodawca uregulował w art. 33a ustawy Prawo przewozowe, zgodnie z którym:

„1. Przewoźnik lub osoba przez niego upoważniona, legitymując się identyfikatorem umieszczonym w widocznym miejscu, może dokonywać kontroli dokumentów przewozu osób lub bagażu.

2. Identyfikator, o którym mowa w ust. 1, powinien zawierać co najmniej następujące informacje:

- 1) nazwę przewoźnika,
- 2) numer identyfikacyjny osoby dokonującej kontroli dokumentów przewozu osób lub bagażu,
- 3) zdjęcie kontrolującego,
- 4) zakres upoważnienia,
- 5) okres ważności,
- 6) pieczęć i podpis wystawcy (przewoźnika).

3. W razie stwierdzenia braku odpowiedniego dokumentu przewozu przewoźnik lub osoba przez niego upoważniona pobierają właściwą należność za przewóz i opłatę dodatkową albo wystawiają wezwanie do zapłaty.

3a. W razie stwierdzenia braku ważnego dokumentu poświadczającego uprawnienie do bezpłatnego albo ulgowego przejazdu przewoźnik lub osoba przez niego upoważniona pobierają właściwą należność za przewóz i opłatę dodatkową albo wystawiają wezwanie do zapłaty. Pobrana należność za przewóz i opłata dodatkowa, po uiszczeniu opłaty manipulacyjnej odpowiadającej kosztom poniesionym przez przewoźnika, podlegają zwrotowi, a w przypadku wezwania do zapłaty - umorzeniu, w przypadku udokumentowania przez podróżnego, nie później niż w terminie 7 dni od dnia przewozu, uprawnień do bezpłatnego lub ulgowego przejazdu.

3b. W razie posiadania przez podróżnego ważnego dokumentu przewozu, którego nie miał podczas przejazdu, do zwrotu i umarzenia należności za przewóz i opłaty dodatkowej stosuje się przepis ust. 3a zdanie drugie.

3c. Przewoźnik może określić w regulaminie przewozu lub taryfie obniżenie wysokości opłaty dodatkowej w razie natychmiastowego jej uiszczenia lub w terminie wyznaczonym w wezwaniu do zapłaty.

4. Przewoźnik lub osoba przez niego upoważniona ma prawo:

- 1) w razie odmowy zapłacenia należności - żądać okazania dokumentu umożliwiającego stwierdzenie tożsamości podróżnego,
- 2) w razie odmowy zapłacenia należności i niemożności ustalenia tożsamości podróżnego - zwrócić się do funkcjonariusza Policji i innych organów porządkowych, które mają, zgodnie z przepisami prawa, uprawnienia do ustalania tożsamości osób, o podjęcie czynności zmierzających do ustalenia tożsamości podróżnego,

3) w razie uzasadnionego podejrzenia, że dokument przewozu albo dokument uprawniający do przejazdu bezpłatnego lub ulgowego jest podrobiony lub przerobiony - zatrzymać dokument za pokwitowaniem oraz przesłać go prokuratorowi lub Policji, z powiadomieniem wystawcy dokumentu.”

Wobec powyższego brzmienia art. 33a ustawy należy stwierdzić, że określone w § 26 uchwały kwestie związane z określeniem osób upoważnionych do przeprowadzenia kontroli biletów jak i elementy obligatoryjne identyfikatora, którym legitymuje się kontroler zostały uregulowane w ust. 1 i 2 powołanego wyżej przepisu ustawy. Ponadto zapisy § 25 ust. 2, 3, 4 i 6 przedmiotowej uchwały stanowią powtórzenie kolejno regulacji zawartych w art. 33a ust. 3, 4 i 3a ustawy Prawo przewozowe, co stanowi w ocenie organu nadzoru istotne naruszenie prawa.

Naruszenie granic upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w części wskazanej na wstępie. Podkreślić należy, iż przepisy gminne nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą pozostawać z nimi w sprzeczności (wyrok NSA z 14.12.2000r., sygn. akt S.A./Bk 292/00; podobnie wyrok NSA z 16.03.2001r., sygn. akt IV S.A. 385/99). Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Z uwagi na fakt, iż uchwała rady gminy, będąca źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, jest aktem prawa miejscowego, musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu bez potrzeby wpisywania do jej treści postanowień ustawowych (wyrok NSA z dnia 28.02.2003r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, niepubl., wyrok NSA w Warszawie z dnia 16.03.2001 r., sygn. akt IV SA 385/99, LEX 53377). Szczególnie niedopuszczalne jest odmienne regulowanie prawem miejscowym tych spraw, które już wcześniej uregulowała ustawa. Dokonywanie przez radę wykładni rozszerzającej przepisu kompetencyjnego w przypadku uchwalania aktu prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie obowiązującego prawa, co potwierdza zarówno doktryna jak i orzecznictwo. Jednocześnie zapisy kwestionowanych §§ uchwały naruszają przepisy prawa materialnego tj. § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. Nr 100, poz. 908), który stanowi, że w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw. Rada miasta tym samym obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. „Dodatkowo podnieść należy, iż narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie (...) raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone 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”. Pogląd taki został ugruntowany w orzecznictwie sądownoadministracyjnym np. wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003r. sygn. akt II SA/WR 2572/02.

W powyższej sprawie na uwagę zasługuje również wyrok WSA w Opolu z dnia 18 grudnia 2007r. sygn. akt II SA/Op 492/07.

Z powyższych względów należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Z upoważnienia Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Teresa Kaczmarek