



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 13 marca 2024 r.

Poz. 1626

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR 16/2024 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 8 marca 2024 r.

Na podstawie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40, z późn.zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

§ 2., § 3, § 8, § 9, § 10 ust. 2 i 3, § 11, w § 14 ust. 1 - w zakresie sformułowania: „bez uiszczania za to dodatkowych należności” oraz ust. 3, § 15, § 16 ust. 2, § 18 ust. 3 - w zakresie sformułowania: „na ryzyko pasażera i za dodatkową opłatą”, § 20 ust. 8 i 9, § 22, § 24 ust. 2, § 25 oraz § 26 załącznika do uchwały nr LXXXVII/759/24 Rady Miejskiej Grudziądzka z dnia 31 stycznia 2024 r. w sprawie określenia przepisów porządkowych obowiązujących przy przewozie osób i bagażu taksówkami.

#### **Uzasadnienie**

Uchwałą nr LXXXVII/759/24 Rada Miejska Grudziądzka ustaliła w formie załącznika przepisy porządkowe obowiązujące przy przewozie osób i bagażu taksówkami.

Zawiadomieniem z 27 lutego 2024 r. organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały. Wątpliwości organu nadzoru dotyczyły regulacje uchwały, które mogą wykraczać poza sprawy zapewnienia bezpieczeństwa podróżnych oraz przestrzegania porządku publicznego w przewozach taksówkami. W odpowiedzi na zawiadomienie w piśmie z 4 marca 2024 r. Prezydent Grudziądzka polemizując z zarzutami wyjaśnił, że wszystkie postanowienia uchwały realizują cel delegacji ustawowej.

Podstawę prawną uchwały stanowi art. 15 ust. 5 i 7 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz.U. z 2020 r. poz. 8 oraz z 2023 r. poz. 1720), zwana dalej „ustawą”. W myśl powołanych przepisów: „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.” „Rada gminy (Rada miasta stołecznego Warszawy) może wprowadzić obowiązek stosowania dodatkowych oznaczeń i dodatkowego wyposażenia technicznego w odniesieniu do taksówek.”

Mocą cytowanych regulacji rada gminy jest upoważniona do uchwalenia przepisów określających zasady zachowania bezpieczeństwa i porządku w transporcie związane z przewozem osób i bagażu. Pełna treść art. 15 ustawy pozwala na zrozumienie celu i zakresu upoważnienia:

„1. Podróżny jest obowiązany do przestrzegania przepisów porządkowych obowiązujących w transporcie.

2. Osoby zagrażające bezpieczeństwu lub porządkowi w transporcie mogą być niedopuszczone do przewozu lub usunięte ze środka transportowego.

3. Osoby uciążliwe dla podróżnych lub odmawiające zapłacenia należności za przewóz mogą być usunięte ze środka transportowego, chyba że naruszałoby to zasady współżycia społecznego.

4. Minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej może określić, w drodze rozporządzenia, przepisy porządkowe związane z przewozem osób i bagażu środkami transportu publicznego w zakresie transportu kolejowego i drogowego, mając na uwadze zapewnienie bezpieczeństwa podróżnych oraz przestrzegania porządku publicznego w środkach transportu publicznego.”..

Wobec tego przepisy porządkowe ustala się mając na uwadze zapewnienie bezpieczeństwa podróżnych oraz przestrzegania porządku publicznego w środkach transportu. Przepisy te mogą określać prawa i obowiązki uczestników procesu przewozu, kształtując pośrednio warunki tej usługi ale tylko w wąskim aspekcie porządku publicznego. Uchwała ta stanowi przykład regulacji prawa publicznego, a nie prywatnego.

Dlatego odrębnym zagadnieniem jest ustalanie zasad świadczenia usług przewozu, w tym na przykład możliwość wydawania regulaminów określających warunki obsługi podróżnych, odprawy oraz przewozu osób i rzeczy, które ustala przewoźnik lub organizator przewozów publicznego transportu zbiorowego (art. 4 ustawy). W pozostałym zakresie usługa ta jest ukształtowana przepisami ustawy i Kodeksu cywilnego.

Mając na uwadze przedstawione regulacje, w tym cel zapewnienia porządku i bezpieczeństwa rada gminy nie powinna ustalać: warunków zawierania umów przewozu, odpłatności za przejazd oraz opisu jakości usługi, w tym obowiązku grzeczności i schludności kierowcy oraz estetyki samochodu (§ 3, § 9, § 14 ust. 1 i 3, § 15 załącznika), ponoszenia odpowiedzialności cywilnoprawnej stron umowy, w tym określania winy jako przesłanki odpowiedzialności (§ 11, § 16 ust. 2 oraz § 18 ust. 3 - w zakresie sformułowania: „na ryzyko pasażera i za dodatkową opłatą”).

W tym zakresie sprawy warunki decydujące o zawarciu umowy określa art. 16 ust. 1 ustawy: „Umowę przewozu zawiera się przez nabycie biletu na przejazd przed rozpoczęciem podróży lub spełnienie innych określonych przez przewoźnika lub organizatora publicznego transportu zbiorowego warunków dostępu do środka transportowego, a w razie ich nieustalenia - przez samo zajęcie miejsca w środku transportowym.” Przepis art. 18 ust. 1 ustawy stanowi: „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).” Ponadto zgodnie z art. 90 ustawy: „W sprawach nieunormowanych w ustawie oraz w przepisach wydanych w jej wykonaniu i w przepisach szczególnych stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego.”

W § 8 załącznika ustalono formę i treść dokumentów potwierdzających płatność w postaci „paragonu fiskalnego” lub „rachunku (faktury)”. Takie formy rozliczeń są przedmiotem regulacji prawa podatkowego, w tym rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 kwietnia 2019 r. w sprawie kas rejestrujących (Dz.U. poz. 816).

Ponadto poza granice upoważnienia ustawowego wykraczają zagadnienia dotyczące postępowania w sprawach szeroko oznaczonych reklamacji i skarg „o świadczonych usługach”, postępowania administracyjnego w sprawach cofnięcia licencji (§ 22, § 25 załącznika), obowiązków właściciela pojazdu po zaprzestaniu działalności przewozowej (§ 24 ust. 2 załącznika, który nie dotyczy już przewoźnika tylko majątku prywatnego), a także szczegółowych zasad umieszczania cennika (§ 20 ust. 8 i 9), które są uregulowane w art. 11 ustawy: „Przewoźnik jest obowiązany podać do publicznej wiadomości, w sposób zwyczajowo przyjęty, ustalone lub stosowane przez niego taryfy lub cenniki.”

Wadliwym jest również istotne modyfikowanie przepisów ustawowych jak w przypadku § 10 ust. 2 i 3 dotyczącego rzeczy znalezionych, w tym ustalenie obowiązku przekazania dowodu osobistego do najbliższego komisariatu policji. Przepis art. 49 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych stanowi: „Osoba, która znalazła cudzy dowód osobisty, jest obowiązana niezwłocznie przekazać ten dokument organowi dowolnej gminy, Policji, innemu organowi administracji publicznej lub konsulowi Rzeczypospolitej Polskiej.”

Również brzmienie § 2 załącznika wykracza po zwykłą funkcję informacyjną rozstrzygając, że naruszenie przepisów uchwały „stanowi wykroczenie określone w art. 54 Kodeksu wykroczeń”. Rada gminy nie jest organem rozstrzygającym o zakresie stosowania art. 54 Kodeksu wykroczeń.

Podobnie, błędne i zbędne jest odesłanie do stosowania przepisów różnych ustaw dotyczących przewozu (§ 26 załącznika), które odsyła do ustaw ale tylko w zakresie „nieuregulowanym” uchwałą, co narusza hierarchię systemu aktów prawnych nadając bezwzględne pierwszeństwo przepisom uchwały. Akt prawa miejscowego nie może rozstrzygać o stosowaniu innych przepisów powszechnie obowiązujących (stanowi to naruszenie art. 2 i art. 87 Konstytucji RP, a także istotną modyfikację szczególnej regulacji art. 90 ustawy).

W uzasadnieniu szczegółowych zarzutów można powołać wyjaśnienia z orzecznictwa: "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)". (wyrok WSA w Kielcach z dnia 10 grudnia 2014 r. sygn. akt II SA/Ke 836/14)

Podobnie „należy wskazać, że w świetle ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rzeczach znalezionych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 908) kto znalazł rzecz w środku transportu publicznego, oddaje rzecz zarządcy środka transportu publicznego, który po upływie 3 dni od dnia otrzymania rzeczy przekazuje ją właściwemu staroście, chyba że w tym terminie zgłosi się osoba uprawniona do odbioru rzeczy. Należy zatem przyjąć, że kwestia sposobu postępowania z rzeczami znalezionymi w środku transportu została uregulowana w akcie rangi ustawowej, co uniemożliwia uregulowanie tej samej kwestii w akcie prawa miejscowego.” (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Pomorskiego z 30.07.2021 r., PN-I.4131.42.2021.MM, Pomor 2021, nr 3138.).

„Na marginesie należy wyjaśnić, że w § 17 ww. uchwały Rada Miejska w (...) uregulowała sposób składania wniosków, skarg i odwołań w sprawach związanych z przewozem osób i bagażu. Przedmiotowe postanowienia nie mają charakteru porządkowego, rozumianego jako regulacja prawna zawierająca nakazy oraz zakazy, mające na celu ochronę życia, zdrowia, mienia osób korzystających z gminnych przewozów regularnych i jako takie zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej, wynikającej z ustawy - Prawo przewozowe.” (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 30 marca 2023 r. PN.4131.134.2023)

„Wszystkie wyżej wskazane zapisy dotyczą kwestii związanych bezpośrednio z usługą przewozu, nie zaś zapewniających spójność i bezpieczeństwo w prowadzonym przewozie. Charakter normatywny tego typu uchwały przesądza o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, że wszystkie unormowania takiej uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic. Tego typu zapisy mogłyby znaleźć się w regulaminie, wydanym na podstawie art. 4 prawa przewozowego, nie zaś w przepisach porządkowych, wydanych na podstawie art. 15 ust. 6 tejże ustawy.” (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z 2.07.2019 r., PN.III.4131.2.12.2019.CW)

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium "istotnego" naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Wobec tego Rada Miejska Grudziądzka podejmując uchwałę nr LXXXVII/759/24 w sposób istotny naruszyła powołane przepisy Konstytucji RP i ustawy, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w oznaczonej części.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

wz. Wojewody Kujawsko-  
Pomorskiego  
I Wicewojewoda

**Piotr Hemmerling**