



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 9 maja 2023 r.

Poz. 4864

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.189.2023.3

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 kwietnia 2023 r.

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

#### **orzekam**

nieważność § 1 ust. 3, § 3, § 4, § 11, § 13 pkt 3, 7, 11 i 13 oraz § 18 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały nr LIV/711/23 Rady Gminy Dopiewo z dnia 27 marca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXVII/460/21 Rady Gminy Dopiewo z dnia 22 listopada 2021 roku w sprawie określenia przepisów porządkowych związanych z przewozem osób i bagażu ręcznego w komunikacji gminnej, dla której organizatorem jest Gmina Dopiewo - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 27 marca 2023 r. Rada Gminy Dopiewo podjęła uchwałę nr LIV/711/23 w sprawie zmiany uchwały Nr XXXVII/460/21 Rady Gminy Dopiewo z dnia 22 listopada 2021 roku w sprawie określenia przepisów porządkowych związanych z przewozem osób i bagażu ręcznego w komunikacji gminnej, dla której organizatorem jest Gmina Dopiewo.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 15 ust. 5 ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku Prawo przewozowe (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 8)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 29 marca 2023 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Zgodnie z art. 15 ust. 5 i 7 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 8), zwanej dalej "ustawą", 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 (art. 15 ust. 5 ustawy), nadto rada gminy (Rada miasta stołecznego Warszawy) może wprowadzić obowiązek stosowania dodatkowych oznaczeń i dodatkowego wyposażenia technicznego w odniesieniu do taksówek (art. 15 ust. 7 ustawy). 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.

Wśród zawartych w załączniku do uchwały nr LIV/711/23 Rady Gminy Dopiewo z dnia 27 marca 2023 r., stanowiącym "Regulamin przewozu osób i bagażu ręcznego środkami transportu w komunikacji gminnej, dla której organizatorem jest Gmina Dopiewo", zwanym dalej "Regulaminem", przepisów porządkowych, które regulują przewóz osób i bagażu środkami transportu w komunikacji gminnej znajduje się m.in. § 3, który stanowi: "Przewoźnik nie odpowiada za szkody powstałe w wyniku przerw lub opóźnień w ruchu pojazdów albo zmian kierunku jazdy pojazdu spowodowanych siłą wyższą, zatorami komunikacyjnymi, zamknięciem lub blokadą ulic, zmianami organizacji ruchu, przyczynami natury techniczno-eksploatacyjnej, zarządzeniami wydanymi przez organy nadzoru ruchu drogowego lub inne organy uprawnione do wydawania zarządzeń i poleceń o charakterze porządkowym lub administracyjnym". Jak natomiast stanowi § 18 ust. 2 oraz 3 Regulaminu "2. Za rzeczy (bagaż) i zwierzęta, które pasażer przewozi pod własnym nadzorem, przewoźnik odpowiada tylko w przypadku, gdy szkoda powstała z jego winy. 3. Pasażer odpowiada za szkody powstałe z jego winy".

Zdaniem organu nadzoru akt prawa miejscowego tj. akt o charakterze powszechnie obowiązującym, nie może zawierać regulacji dotyczących podstaw i zakresu odpowiedzialności podmiotów stosunków prawnych, tak jak ma to miejsce w wyżej cytowanych przepisach omawianego Regulaminu. Tego rodzaju kwestie mogą być przedmiotem jedynie regulacji umownej - z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania (art. 471 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny - Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.), bądź ustawowej - z tytułu czynu niedozwolonego (art. 415, art. 427, art. 428, art. 429, art. 430, art. 431 Kodeksu cywilnego). Organ stanowiący gminy nie może w akcie określającym przepisy porządkowe dotyczące przewozu osób i bagażu, regulować kwestii odpowiedzialności określonych podmiotów w zakresie szkód i zdarzeń mogących zaistnieć w związku z tego typu przewozem. Za niedopuszczalne zatem należy uznać określenie w sposób wiążący, w drodze aktu prawa miejscowego, przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną podczas przewozu osoby lub bagażu. Wynika to zarówno z braku odpowiedniego upoważnienia rady, jak i objęcia tej materii zakresem unormowania przez prawodawcę w drodze ustawy. Rada Gminy Dopiewo nie jest upoważniona do stanowienia o kwestiach ponoszenia odpowiedzialności za szkody, bowiem są one już uregulowane w aktach rangi ustawowej (Kodeks cywilny), a więc w aktach prawnych wyższej rangi w hierarchii źródeł prawa niż akt prawa miejscowego. Zgodnie zaś z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Należy również wskazać, iż na mocy § 1 ust. 3 Regulaminu rada określiła w jaki sposób dochodzi do zawarcia umowy przewozu. Zgodnie z treścią tego przepisu: "Za zawarcie umowy przewozu uważa się zajęcie miejsca siedzącego lub stojącego w pojeździe". W ocenie organu nadzoru przepis ten stanowi niedozwoloną modyfikację przepisu rangi ustawowej tj. art. 16 ust. 1 ustawy, a nadto wkracza również w materię regulowaną przepisami Kodeksu cywilnego. W świetle art. 16 ust. 1 tej 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. Może zaistnieć sytuacja, gdy przewoźnik nie określi dodatkowych warunków dostępu do środka transportowego. Wówczas umowę uważa się za zawartą z chwilą, gdy podróżny zajął miejsce w danym środku transportowym. Tak jest w tych gałęziach transportu, w których nabycie biletu nie stanowi podstawy zawarcia umowy przewozu. Do zawarcia tego typu umowy może dojść także w sposób dorozumiany (per

facta concludentia), w wyniku zachowania się podróżnego - zajęcia miejsca w środku transportu i przystąpienia przewoźnika do wykonania umowy. W związku z tym należy wskazać, że w przypadku komunikacji publicznej podróżny przyjmuje ofertę przewoźnika, podczas gdy w innych rodzajach przewozu z inicjatywą zawarcia umowy występuje zwykle klient. Oferta przewoźnika jest skierowana do nieokreślonego kręgu osób, a więc jest to oferta ad incertam personam. Jeżeli wówczas podróżny zajmie miejsce w środku transportu, to zawiadomienie przewoźnika o przyjęciu przez podróżnego jego oferty nie jest wymagane, gdyż zgodnie z art. 70 § 1 Kodeksu Cywilnego, jeżeli dojdzie do składającego ofertę oświadczenia o jej przyjęciu nie jest wymagane, umowę poczytuje się za zawartą w chwili przystąpienia przez drugą stronę do wykonania umowy. Okoliczność, czy w danym przypadku doszło do skutecznego zawarcia umowy przewozu podlega zaś ocenie sądów powszechnych w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa rangi ustawowej, w tym w oparciu o wskazane wyżej przepisy Kodeksu cywilnego. Podsumowując powyższe, w ocenie organu nadzoru, treść § 1 ust. 3 Regulaminu, została sformułowana z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego określonego w art. 15 ust. 5 ustawy, które daje radzie kompetencję wyłącznie do wprowadzania przepisów porządkowych regulujących przewóz osób i bagaży, nie zaś do uregulowania kwestii które już zostały określone przez ustawodawcę w aktach prawnych wyższego rzędu.

Również treść § 4 Regulaminu wkracza w treść przepisów regulowanych już przepisami rangi ustawowej. W treści tego przepisu rada nałożyła obowiązek na znalazcę rzeczy pozostawionej w pojeździe przekazania jej osobie kierującej pojazdem. Na mocy zaś ustępu drugiego tego przepisu rada postanowiła, iż rzeczy znalezione w pojeździe można odebrać w Urzędzie Gminy Dopiewo. W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, iż kwestię postępowania z przedmiotami znalezionymi szczegółowo reguluje ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rzeczach znalezionych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 501). Zgodnie z treścią art. 7 ww. ustawy: "Kto znalazł rzecz w budynku publicznym, innym budynku lub pomieszczeniu otwartym dla publiczności albo środku transportu publicznego, oddaje rzecz zarządcy budynku, pomieszczenia albo środka transportu publicznego (właściwy zarządca), 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. 2. Rzecz, której posiadanie wymaga pozwolenia, w szczególności broń, amunicję, materiały wybuchowe albo dowód osobisty lub paszport, właściwy zarządca niezwłocznie oddaje najbliższej jednostce organizacyjnej Policji, a jeżeli oddanie rzeczy wiązałoby się z zagrożeniem życia lub zdrowia - zawiadamia o miejscu, w którym rzecz się znajduje. Jednostka organizacyjna Policji niezwłocznie zawiadamia właściwego starostę o znalezieniu rzeczy oraz znalazcy". Tym samym rada uregulowała kwestię postępowania z przedmiotami znalezionymi w pojeździe z przekroczeniem przyznanej jej kompetencji.

W treści § 11 Regulaminu rada dokonała niedozwolonego powtórzenia i jednocześnie modyfikacji przepisu art. 15 ust. 2 i 3 ustawy. Zgodnie z wolą rady wyrażoną w treści § 11 Regulaminu: "1. Osoby zagrażające bezpieczeństwu lub porządkowi w przewozie mogą być usunięte z pojazdu lub niedopuszczone do przewozu. 2. Osoby uciążliwe dla podróżnych mogą być wyproszone z pojazdu". Tymczasem zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 i 3 ustawy: "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 współzycia społecznego". W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że powtarzanie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnianie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące. Może to prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Podnieść też należy, że niezależnie od tego, czy modyfikacje powyższe mogły w praktyce przyznawania tych świadczeń, wpłynąć w jakikolwiek sposób na treść rozstrzygnięć, istotne znaczenie ma to, że w regulacjach o randze uchwały organu gminy nie mogą zostać zawarte materie ustawowe, a tym bardziej materie ustawowe z jakikolwiek modyfikacją w stosunku do treści przepisu ustawy. W takiej sytuacji dochodzi bowiem do ponownego „uregulowania” materii ustawowych – i to w akcie prawnym hierarchicznie niższym. Ponadto przyjmując uchwałę, organ jednostki samorządu terytorialnego nie może wykroczyć poza zakres delegacji ustawowej (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 4 listopada 2014 r., IV SA/Gl 181/14).

Zdaniem organu nadzoru uchwała zawiera także inne nieprawidłowości.

W treści § 13 pkt 3, 7, 11, i 13 Regulaminu uregulowano: "W pojazdach zabrania się: 3) zanieczyszczania i zaśmieciania pojazdu lub niszczenia jego urządzeń i wyposażenia, 7) palenia tytoniu, papierosów elektronicznych oraz spożywania napojów alkoholowych, 11) żebrania i sprzedaży obnośnej, 13) nalepiania

plakatów i ogłoszeń, rozrzucania i rozdawania ulotek oraz materiałów reklamowych bez zgody Organizatora".

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

- § 13 pkt 7 Regulaminu - 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 oraz 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 (...).

- § 13 pkt 3 Regulaminu - 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 nie niższej niż 500 złotych 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,

- § 13 pkt 11 Regulaminu - 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. 60<sup>3</sup> § 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,

- § 13 pkt 13 Regulaminu - w art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń – Kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek

Wobec powyższego, należy uznać że § 13 pkt 3, 7, 11 i 13 Regulaminu zawierają regulacje wykraczające poza przyznane Radzie Gminy upoważnienie i wkraczające w przepisy innych ustaw. Jak już wyżej podniesiono, organ stanowiący gminy nie jest 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 świetle powyższego, należało orzec jak w sentencji.

#### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Michał Zieliński  
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Dopiewo

Wójt Gminy Dopiewo