



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 sierpnia 2022 r.

Poz. 4187

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.11.7.2022.MM3 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 1 lipca 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559),

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 4, § 2 ust. 1 we fragmencie „posługujących się swobodnie językiem polskim”, § 2 ust. 2, § 2 ust. 10 pkt 5 we fragmencie „lub uciążliwe”, § 2 ust. 15 zdanie drugie, § 3 ust. 15 pkt 3 we fragmencie „3) naruszenia przepisów regulaminu”, § 3 ust. 17 Załącznika nr 2 (Regulamin przewozu osób i bagażu) do uchwały nr LIX/473/2022 Rady Miejskiej Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 27 maja 2022 roku w sprawie określenia przepisów porządkowych obowiązujących w gminnych przewozach pasażerskich o charakterze użyteczności publicznej, dla których organizatorem jest Gmina Bystrzyca Kłodzka.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej na sesji w dniu 27 maja 2022 roku podjęła uchwałę nr LIX/473/2022 w sprawie określenia przepisów porządkowych obowiązujących w gminnych przewozach pasażerskich o charakterze użyteczności publicznej, dla których organizatorem jest Gmina Bystrzyca Kłodzka (dalej: uchwała). Załącznikiem nr 2 do uchwały jest Regulamin przewozu osób i bagażu (dalej: Załącznik nr 2).

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 czerwca 2022 roku.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 1 ust. 4 oraz § 2 ust. 15 zdanie drugie Załącznika nr 2 z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 5 ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 8, dalej: prawo przewozowe), polegającym na przekroczeniu upoważnienia ustawowego,
- § 2 ust. 1 we fragmencie „posługujących się swobodnie językiem polskim,” Załącznika nr 2 z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 5 prawa przewozowego, polegającym na przekroczeniu upoważnienia ustawowego,
- § 2 ust. 2 Załącznika nr 2 z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 5 prawa przewozowego, polegającym na podjęciu wskazanej części uchwały z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, a także z istotnym naruszeniem art. 33a ust. 1 i 2 prawa przewozowego, polegającym na zawarciu w Załączniku nr 2 treści uregulowanych już przepisami rangi ustawowej,

- § 2 ust. 10 pkt 5 we fragmencie „lub uciążliwe” Załącznika nr 2 z istotnym naruszeniem § 6 w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), polegającym na posłużeniu się we wskazanej części Załącznika nr 2 sformulowaniem nieprecyzyjnym, a przez to uniemożliwiającym dokładne i zrozumiałe odczytanie intencji lokalnego prawodawcy,
- § 3 ust. 15 pkt 3 we fragmencie „3) naruszenia przepisów regulaminu” Załącznika nr 2 z istotnym naruszeniem art. 33a ust. 3 i ust. 4 oraz art. 34a ust. 1 prawa przewozowego, polegającym na stworzeniu możliwości nałożenia na pasażera opłaty dodatkowej w sytuacji nieprzewidzianej we wskazanych przepisach ustawy,
- § 3 ust. 17 Załącznika nr 2 z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 5 prawa przewozowego, polegającym na przekroczeniu upoważnienia ustawowego.

W § 1 ust. 4 Załącznika nr 2 Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej postanowiła, że organizator ani operator nie odpowiadają za szkody powstałe w wyniku przerw, opóźnień w ruchu pojazdów lub zmian trasy przejazdu pojazdów, spowodowanych siłą wyższą, zatorami komunikacyjnymi, zamknięciem lub blokadą ulic, zmianami organizacji ruchu, przyczynami natury techniczno-eksploatacyjnej lub zarządzeniami wydawanymi przez organy nadzoru ruchu drogowego lub kolejowego oraz inne organy uprawnione do wydawania zarządzeń i poleceń o charakterze porządkowym lub administracyjnym. Z kolei w § 2 ust. 15 zdanie drugie Rada ustaliła, że operator odpowiada za bagaż i zwierzęta tylko w przypadku, gdy szkoda powstała z jego winy.

Zgodnie z art. 15 ust. 5 prawa przewozowego, w odniesieniu do gminnego regularnego przewozu osób oraz przewozów osób i bagażu taksówkami przepisy porządkowe określa rada gminy. Przepisy porządkowe podejmowane na podstawie wskazanego przepisu powinny mieć na celu zapewnienie spokoju, a także bezpiecznych i higienicznych warunków prowadzenia przewozu osób i rzeczy. Na wskazanej podstawie prawnej rada gminy nie ma kompetencji do ustalania zasad odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przewożonym osobom i w ich bagażu.

Akty prawa miejscowego, do kategorii których należy uchwała (wraz z Załącznikiem nr 2), podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego winny regulować kwestie wynikające z upoważnienia ustawowego. Przepisy stanowione na podstawie upoważnienia ustawowego powinny uzupełniać przepisy powszechnie obowiązujące, na podstawie których kształtowane są prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca – w drodze upoważnienia - przekazuje do uregulowania wyłącznie kwestie nieobjęte dotychczas przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Rada gminy wykonująca kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zobowiązana działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie może zatem ani regulować tego, co zostało już ustawowo opisane, ani również wykroczać poza zakres upoważnienia ustawowego.

W ocenie Wojewody Dolnośląskiego, Rada Miasta w Bystrzycy Kłodzkiej nie jest uprawniona do wprowadzenia w przedmiotowej uchwale jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilną przewoźnika. Kwestie te określone bowiem są w przepisach prawa przewozowego, a także przepisach prawa cywilnego oraz prawa ubezpieczeniowego.

Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, które przyjmuje, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie, a uchwała zawierająca takie unormowania, jako istotnie naruszająca prawo, winna być uznana za nieważną w części w jakiej zawiera takowe regulacje. Ponadto, wskazać należy, że powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 listopada 2021 r., sygn. akt III OSK 546/21).

W § 2 ust. 1 Załącznika nr 2 do uchwały Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej postanowiła, że przewóz osób i bagażu jest realizowany przez kierowców spełniających wymagania określone w ustawie o transporcie drogowym oraz ustawie o kierujących pojazdami, posługujących się swobodnie językiem polskim, ubranych w schludny ubiór o jednolitym kroju i niejaskrawym kolorze, uzupełniony o identyfikator (wskazujący przynajmniej numer służbowy).

Zgodnie z art. 15 ust. 5 prawa przewozowego, w odniesieniu do gminnego regularnego przewozu osób oraz przewozów osób i bagażu taksówkami przepisy porządkowe określa rada gminy. Przepisy porządkowe podejmowane na podstawie wskazanego przepisu – jak wskazano wyżej – powinny mieć na celu zapewnienie spokoju, a także bezpiecznych i higienicznych warunków prowadzenia przewozu osób i rzeczy. Na wskazanej podstawie prawnej rada gminy nie ma kompetencji określania wymogów stawianych osobom, które będą wykonywać gminne przewozy pasażerskie, w tym także formułować warunku, by osoby te swobodnie posługiwały się językiem polskim. Tego rodzaju materia nie należy do kwestii, które gmina reguluje w akcie podejmowanym na podstawie art. 15 ust. 5 prawa przewozowego. Warto również wskazać w tym zakresie, że wymagania co do osób kierujących w transporcie drogowym, jak też sama Rada zauważyła w treści w § 2 ust. 1 Załącznika nr 2 do uchwały, reguluje ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 180 ze zm.) – chociażby jej art. 39a.

W § 2 ust. 2 Załącznika nr 2 postanowiono, że prowadzący pojazd ma obowiązek umieszczać w widocznym miejscu identyfikator (numer służbowy) i okazywać go pasażerom na żądanie w trakcie wykonywania czynności służbowych. W tym miejscu należy przywołać treść art. 33a ust. 1 i 2 prawa przewozowego. Przepis ust. 1 przewiduje, że przewoźnik lub organizator publicznego transportu zbiorowego albo osoba przez niego upoważniona, legitymując się identyfikatorem umieszczonym w widocznym miejscu, może dokonywać kontroli dokumentów przewozu osób lub bagażu. Z kolei ust. 2 stanowi, że identyfikator, o którym mowa w ust. 1, zawiera w szczególności: 1) nazwę przewoźnika lub organizatora publicznego transportu zbiorowego; 2) numer identyfikacyjny osoby dokonującej kontroli dokumentów przewozu osób lub bagażu; 3) zdjęcie kontrolującego; 4) zakres upoważnienia; 5) okres ważności; 6) podpis wystawcy (przewoźnika lub organizatora publicznego transportu zbiorowego). Porównanie regulacji dotyczącej widoczności identyfikatora oraz jego treści wskazuje na rozbieżności między obowiązkami wynikającymi z prawa przewozowego oraz Załącznika nr 2. Po pierwsze, o ile ustawa bezwzględnie nakazuje umieszczać identyfikator w widocznym miejscu, to w Załączniku nr 2 w § 2 ust. 2 teoretycznie obowiązek został ten powtórzony, jednakże następuje istotna modyfikacja, polegająca na dodaniu obowiązku „okazywania go pasażerom na żądanie w trakcie wykonywania czynności służbowych”. Dodanie takiego sformułowania w ocenie Wojewody Dolnośląskiego powoduje, że treść uchwały zmienia przepis art. 33a ust. 1 prawa przewozowego, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Należy również wskazać, że w uchwale identyfikator określony jest (w nawiasie) jako numer służbowy. Stanowi to oczywiste zawężenie pojęcia identyfikatora określonego w art. 33a ust. 2 prawa przewozowego, gdzie numer służbowy (numer identyfikacyjny) to tylko jedna ze danych zawartych w dokumencie określanym mianem „identyfikatora”. Także zatem w tym zakresie uchwała pozostaje sprzeczna z przepisem rangi ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 2 ust. 10 Załącznika nr 2 postanowiono, że obsługa pojazdu może odmówić przewozu lub usunąć z pojazdu osoby: 1) nietrzeźwe, pod wpływem środków odurzających, zachowujące się agresywnie wobec współpasażerów i obsługi pojazdu, 2) wzbudzające odrazę zapachem, brudem i niechlujstwem, 3) używające słów powszechnie uważanych za obraźliwe, 4) nieprzestrzegające warunków określonych w § 2 pkt 11, 18 i 19 niniejszego regulaminu, 5) które z innych powodów są niebezpieczne lub uciążliwe dla obsługi pojazdu i współpasażerów.

Zgodnie z § 6 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zgodnie z § 143 ww. rozporządzenia reguła ta ma również zastosowanie do projektów

aktów prawa miejscowego, takich jak przedmiotowa uchwała. Zgodnie z internetowym słownikiem języka polskiego uciążliwy to „wymagający fizycznego wysiłku, trudny do zniesienia lub przykry”, a także „męczący i dokuczliwy”. W ocenie Wojewody Dolnośląskiego posłużenie się przymiotnikiem „uciążliwy” wobec pasażera, któremu z uwagi na określone jego zachowanie można odmówić świadczenia usługi przewozu, jest niezgodne z wymogiem określoności prawa. Należy zauważyć, że pojęcie „uciążliwości” jest względne i może być różnie rozumiane przez uchwałodawcę, osobę, która później będzie musiała zastosować tę normę prawa, pasażera, któremu z powodu jego „uciążliwego” zachowania odmówiono świadczenia usługi, jak również każdego innego pasażera. Określenie to w ocenie organu nadzoru ma charakter subiektywny. Z tej racji, że chodzi o usługi użyteczności publicznej, jakakolwiek odmowa ich świadczenia powinna mieć charakter wyjątkowy i powinna być oparta na jednoznacznych podstawach prawnych. Należy zwrócić uwagę, że lokalny prawodawca w żaden sposób nie sprecyzował, np. przez przykładowe wyliczenie, na czym miałyby taka uciążliwość uzasadniająca odmowę wykonania usługi polegać. W ocenie Wojewody Dolnośląskiego stanowiąc normy prawnych o wskazanej treści stanowi istotne naruszenie prawa. Nie można bowiem jednoznacznie ustalić, w oparciu o przytoczony przepis, treści normy prawnej.

W § 3 ust. 15 Załącznika nr 2 postanowiono, że w przypadku stwierdzenia przez kontrolera: 1) braku ważnego biletu, 2) braku ważnego dokumentu, poświadczającego uprawnienie do bezpłatnego lub ulgowego przejazdu, 3) naruszenia przepisów regulaminu, pasażer jest zobowiązany do uiszczenia dodatkowej opłaty w wysokości określonej w taryfie opłat. Kontroler może podjąć działania opisane w § 3 ust. 16, pkt 1-4.

Zgodnie z art. 33a ust. 3 prawa przewozowego, w razie stwierdzenia braku odpowiedniego dokumentu przewozu przewoźnik lub organizator publicznego transportu zbiorowego albo osoba przez niego upoważniona pobiera właściwą należność za przewóz i opłatę dodatkową albo wystawia wezwanie do zapłaty. Ponadto, zgodnie z ust. 4 zdanie pierwsze art. 33a, w razie stwierdzenia braku ważnego dokumentu poświadczającego uprawnienie do bezpłatnego albo ulgowego przejazdu przewoźnik lub organizator publicznego transportu zbiorowego albo osoba przez niego upoważniona pobiera właściwą należność za przewóz i opłatę dodatkową albo wystawia wezwanie do zapłaty. Z kolei na podstawie art. 34a ust. 1 prawa przewozowego minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw żeglugi śródlądowej został upoważniony do określenia, w drodze rozporządzenia: 1) sposobu ustalania wysokości opłat dodatkowych pobieranych w razie: a) braku odpowiedniego dokumentu przewozu, b) braku ważnego dokumentu poświadczającego uprawnienie do bezpłatnego albo ulgowego przejazdu, c) niezapłacenia należności za zabrane ze sobą do środka przewozu rzeczy lub zwierzęta albo naruszenia przepisów o ich przewozie, d) spowodowania, bez uzasadnionej przyczyny, zatrzymania lub zmiany trasy środka transportu - mając na uwadze zróżnicowanie wysokości opłat dodatkowych w zależności od strat poniesionych przez przewoźnika i powodu nałożenia opłaty dodatkowej; 2) sposobu ustalania wysokości przysługującej przewoźnikowi opłaty manipulacyjnej, mając na uwadze ponoszone koszty czynności związanych ze zwrotem lub umorzeniem opłaty dodatkowej.

Z zacytowanych przepisów prawa przewozowego wynika, że możliwość nałożenia opłaty dodatkowej na pasażera została ograniczona do enumeratywnie wymienionych przypadków, tj. sytuacji braku posiadania dokumentu przewozu osoby lub rzeczy, braku posiadania ważnego dokumentu poświadczającego prawo do bezpłatnego albo ulgowego przejazdu, spowodowania zatrzymania albo zmiany trasy środka transportu, wreszcie naruszenia przepisów o przewozie rzeczy lub zwierząt. Tymczasem w Załączniku nr 2 uchwały w § 3 ust. 15 pkt 3 Załącznika nr 2 pasażer jest zobowiązany do uiszczenia opłaty dodatkowej w przypadku stwierdzenia przez kontrolera naruszenia przepisów regulaminu. Oznacza to, że nie tylko w przypadkach opisanych w art. 33a ust. 3 i 4 oraz art. 34a ust. 1 prawa przewozowego, ale także w każdym innym przypadku naruszenia postanowień regulaminu, czyli Załącznika nr 2 (zgodnie z zasadą prawa rzymskiego „*lege non distinguente nec nostrum distinguere*”), podróżny jest zobowiązany do uiszczenia opłaty dodatkowej. Takie postanowienia Załącznika nr 2 są zatem w sposób oczywisty sprzeczne z przywołanymi przepisami prawa przewozowego.

Zgodnie z § 3 ust. 17 Załącznika nr 2, w przypadku stwierdzenia przez kontrolera faktu nieposiadania biletu, pasażer jest obowiązany do podania swoich danych osobowych i podpisania raportu zgłaszającego naruszenie przepisów przez kierującego pojazdem. W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z już przywoływanym orzecnictwem sądów administracyjnych, uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie, a uchwała zawierająca takie unormowania, jako istotnie naruszająca prawo, winna być uznana za nieważną w części w jakiej zawiera takowe regulacje. Należy zatem zauważyć, że materia obowiązków podróżnego oraz uprawnień przewoźnika w przypadku odmowy zapłacenia należności za przewóz albo opłaty dodatkowej uregulowana została przez ustawodawcę w art. 33a ust. 7 prawa przewozowego. Z przepisu tego wynika, że przewoźnik lub organizator publicznego transportu zbiorowego albo osoba przez niego upoważniona ma prawo: 1) w razie odmowy zapłacenia należności - żądać okazania dokumentu umożliwiającego stwierdzenie tożsamości podróżnego; 2) w razie niezapłacenia należności i nieokazania dokumentu - ująć podróżnego i niezwłocznie oddać go w ręce Policji lub innych organów porządkowych, które mają zgodnie z przepisami prawo zatrzymania podróżnego i podjęcia czynności zmierzających do ustalenia jego tożsamości; 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. Materia ta nie została zatem przekazana do uregulowania radzie gminy, stąd też postanowienie §3 ust. 17 Załącznika nr 2 należy uznać, za podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 15 ust. 5 prawa przewozowego.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

II Wicewojewoda Dolnośląski:
Bogusław Szpytma