



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 31 stycznia 2025 r.

Poz. 605

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II. 4131.2.21.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 28 stycznia 2025 r.

Na podstawie 18 ust. 2 pkt 9 lit g oraz art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) w zw. z art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy z 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 1262) oraz art. 5 ust. 1 pkt 7 ustawy z 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1162)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§ 11 ust. 5 i słów: „ kierowcy taksówki palenia tytoniu oraz wyrobów tytoniowych i papierosów elektronicznych oraz” w § 14 załącznika do uchwały nr X/65/2024 Rady Miasta Łańcuta z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie przepisów porządkowych związanych z przewozem osób i bagażu taksówkami.

Uzasadnienie

W dniu 30 grudnia 2024 r. Rada Miasta Łańcuta podjęła uchwałę nr X/65/2024 w sprawie przepisów porządkowych związanych z przewozem osób i bagażu taksówkami. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 stycznia 2025 r. Dokonana przez organ nadzoru analiza ww. uchwały wykazała, że niektóre z jej zapisów naruszają obowiązujący porządek prawny, w związku z czym w dniu 14 stycznia wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia ich nieważności.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie przepisów art. 15 ust. 5 ustawy z 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 1262), który uprawnia radę, na dzień podjęcia przedmiotowej uchwały, do ustanowienia przepisów porządkowych dotyczących gminnego regularnego przewozu osób oraz przewozów osób i bagażu taksówkami. Zgodnie z art. 1 Prawa przewozowego, ustawa ta reguluje przewóz osób i rzeczy, wykonywany odpłatnie na podstawie ustawy, przez uprawnionych do tego przewoźników, z wyjątkiem przewozu morskiego, lotniczego i konnego, a jej przepisy stosuje się także do przewozów nieodpłatnych i międzynarodowych, jeżeli umowa międzynarodowa nie stanowi inaczej. Chodzi tu o unormowania dotyczące stosunków prawnych między stronami umowy o przewóz osób i rzeczy. Ten sam cel i przedmiot muszą być także zachowane w aktach wydawanych na podstawie i w granicach art. 15 ust. 5 Prawa przewozowego.

Uchwała podejmowana na podstawie ww. przepisu jest aktem prawa miejscowego – zawiera bowiem normy o charakterze generalnym (odnoszą się do wszystkich podróźnych korzystających z gminnego regularnego przewozu osób) i abstrakcyjnym (mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości). Z tego też względu należą one do aktów, które Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zalicza do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Akty prawa miejscowego stanowią one na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. 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 (art. 7 Konstytucji). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Oznacza to również, że 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. Odstępianie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie 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, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Rada Miasta musi zatem treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących kompetencji, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (por. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., SA/Wr 310/92, "Wspólnota" 1993, nr 2, s. 21; wyrok NSA z dnia 16 grudnia 1996 r., SA/Kr 1377/96, "Wokanda" 1997, nr 7, s. 39). Przekroczenie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Naruszenie granic upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego skutkować musi zatem stwierdzeniem nieważności tej części uchwały.

Podkreślenia również wymaga, że powtórzenie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., , Legalis nr 215766). Przepisy prawa miejscowego stanowionego przez gminę nie mogą zawierać powtórzeń ustawowych, ani też ich modyfikować lub uzupełniać ich, gdyż jest to niezgodne z zasadami legislacji (por. wyrok NSA z 20 sierpnia 1996 r., SA/Wr 2761/95). Zasadą prawną jest bowiem, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i co stanowi przepis prawa powszechnie obowiązujący.

W § 11 wprowadzonych przez Radę Miasta Łącuta przepisów porządkowych związanych z przewozem osób i bagażu zawarto zakaz przewozu taksówkami materiałów niebezpiecznych. Postanowienie to podjęte zostało z przekroczeniem przez organ stanowiący przyznanego mu ustawowo kompetencji, a ponadto stanowi nieuprawnione powtórzenie i modyfikację zapisów ustawowych zawartych w ustawie Prawo przewozowe. Zgodnie bowiem z jej art. 23 ust. 2 pkt 2 wyłączone z przewozu są rzeczy niebezpieczne lub mogące wyrządzić szkodę osobom lub mieniu. Ustawodawca zatem sam w art. 23 ust. 2 pkt 2 wprowadził zakaz przewozu rzeczy niebezpiecznych, w pojęciu których mieszczą się materiały niebezpieczne. Ponadto, w art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawa wyłącza z przewozu środkami transportowymi rzeczy, których przewóz jest zabroniony na podstawie odrębnych przepisów. Przepisy te zawiera m. in. ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 643), która w art. 2 pkt 4 zawiera definicję takich towarów, a w art. 5 ust. 2 i 3 wprowadza generalny zakaz ich przewozu.

Ponadto Rada Miasta Łącuta w § 14 uchwalonych przepisów porządkowych wprowadziła zakaz palenia tytoniu oraz wyrobów tytoniowych i papierosów elektronicznych przez kierowcę taksówki. Tymczasem generalny zakaz palenia wyrobów tytoniowych, w tym palenia nowatorskich wyrobów tytoniowych, i palenia papierosów elektronicznych w środkach pasażerskiego transportu publicznego oraz w obiektach służących obsłudze podróżnych został przez ustawodawcę ustanowiony w art. 5 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1162).

Tym samym uznać należy, że Rada Miasta Łącuta, we wskazanym wyżej zakresie, przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 15 ust. 5 ustawy - Prawo przewozowe, które daje radzie kompetencję wyłącznie do wprowadzenia przepisów porządkowych regulujących przewóz osób i bagażu taksówkami, wśród których nie mogą znajdować się nakazy i zakazy już uregulowane przez ustawodawcę.

Działanie na podstawie i w granicach prawa to takie działania organu, którego umocowanie wynika z właściwego przepisu prawa. O związaniu zasadą praworządności w zakresie stanowienia prawa

miejscowego przez organy samorządu terytorialnego stanowi art. 94 Konstytucji RP. W uchwale nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych i takie stanowisko w tego rodzaju sprawach jest ugruntowane w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyroki NSA z 2 lipca 2021 r. sygn. akt III OSK 3700/21, z 6 października 2021 r., sygn. akt III OSK 4042/21, z 17 listopada 2021 r. sygn. akt III OSK 4197/21, z 24 listopada 2021 r. sygn. akt III OSK 4122/21). Przepis aktu prawa miejscowego nie może zatem ponownie regulować tego samego, co już jest uregulowane w ustawie. Dopuszczalność powtórzeń tej samej regulacji w akcie hierarchicznie niższego rzędu prowadziłyby bowiem do powstawania sprzeczności w systemie prawa, a w tym do sytuacji, w której jedna i ta sama norma prawna zostałaby uregulowana w dwóch hierarchicznie odrębnych aktach prawnych i uchylenie jednego z tych aktów nie skutkowałoby automatycznie pozbawieniem obowiązywania danej normy w innym akcie prawnym. Dlatego w ocenie organu nadzoru powyższe zapisy naruszają również art. 87 Konstytucji RP i godzą w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Dodatkowo Rada Miasta Łańcuta w przepisach porządkowych w § 18 wskazała, że w sprawach w nich nieuregulowanych mają zastosowanie przepisy powszechnie obowiązującego prawa. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały nad ustawami. Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w powołanym § 18, dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów uchwały rady gminy nad przepisami ustawy. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Lu 150/11, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 128/12, z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 81/12 oraz z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06).

Mając powyższe na uwadze konieczne było stwierdzenie nieważności wskazanych w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia zapisów przepisów przedmiotowej uchwały.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

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.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru