



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 10 listopada 2015 r.

Poz. 4053

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.304.2015 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 6 listopada 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XIII/163/15 Rady Miasta Olsztyna z dnia 30 września 2015 r. w sprawie zmiany uchwały Rady Miasta Olsztyna Nr XXII/373/13 z dnia 25 kwietnia 2012 roku w sprawie przepisów porządkowych przy przewozie osób i bagażu taksówkami osobowymi na terenie Miasta Olsztyna w części dotyczącej:

- § 11,
- § 16 ust. 2
- § 20 ust. 1 pkt 2, 3
- § 20 ust. 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 oraz ust. 15,
- § 20 ust. 6 w zakresie wyrazów „potwierdzonej stosowną umową”,
- § 25,
- § 26 załącznika Nr 1 do uchwały

oraz w części dotyczącej załącznika Nr 2 do załącznika Nr 1 określający wzór identyfikatora.

UZASADNIENIE:

Rada Miasta Olsztyna, na sesji w dniu 30 września 2015 r. podjęła uchwałę Nr XIII/163/15 w sprawie zmiany uchwały Rady Miasta Olsztyna Nr XXII/373/13 z dnia 25 kwietnia 2012 roku w sprawie przepisów porządkowych przy przewozie osób i bagażu taksówkami osobowymi na terenie Miasta Olsztyna.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie przepisów art. 15 ust. 5 i 7 ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku Prawo przewozowe, które uprawniały, na dzień podjęcia przedmiotowej uchwały, radę do ustanowienia przepisów porządkowych dotyczących gminnego transportu zbiorowego oraz przewozów osób i bagażu taksówkami, a także wprowadzenia obowiązku stosowania dodatkowych oznaczeń i dodatkowego wyposażenia technicznego taksówek.

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 i ust. 7 Prawa przewozowego.

Należy zauważyć, że przepisy porządkowe, o których mowa w art. 15 ust. 5 ustawy, stanowione przez radę gminy są aktami prawa miejscowego, podobnie jak wprowadzenie obowiązku stosowania dodatkowych oznaczeń i dodatkowego wyposażenia technicznego taksówek. 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 stanowiąc na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Naruszenie granic upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego, skutkować musi zatem stwierdzeniem nieważności tej części uchwały.

Upoważnienie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do wprowadzenia obowiązku stosowania dodatkowych oznaczeń i dodatkowego wyposażenia technicznego taksówek, wynika z art. 15 ust. 7 ustawy Prawo przewozowe. W myśl tego przepisu - rada gminy (...) może wprowadzić obowiązek stosowania dodatkowych oznaczeń i dodatkowego wyposażenia technicznego w odniesieniu do taksówek.

Zdaniem organu nadzoru, popartym orzecznictwem sądowym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 7 lipca 2011 r., sygn. akt IV SA/GL 572/11, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2013 r., sygn. akt: II GSK 2468/11), delegacja ustawowa zawarta w art. 15 ust. 7 Prawa przewozowego ma charakter ogólny, jednak nie oznacza to pełnej dowolności organu korzystającego z kompetencji tam zawartej. Z tak ogólnie sformułowanej normy kompetencyjnej nie wynika ani uprawnienie do formułowania jakichkolwiek nakazów, zakazów pod adresem przewoźników, których dotyczy przywołany przepis, ani też uprawnienie do stosowania sankcji za naruszenie przyjętych w uchwale rozwiązań.

Rada Miasta musi 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 26 V 1992 r., SA/Wr 310/92 "Wspólnota" 1993, nr 2, s. 21, wyrok NSA z 16 XII 1996 r., SA/Kr 1377/96 "Wokanda" 1997, nr 7, s. 39).

Dodać też należy, iż działalność gospodarcza z zakresu transportu drogowego podlega reglamentacji, na mocy art. 75 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2015 r, poz. 584 z póź. zm.). Fakt, że działalność w powyższym zakresie ma charakter licencjonowany, w powiązaniu z możliwością nałożenia przez radę dodatkowych obowiązków odnoszących się do wyposażenia taksówek, jest ograniczeniem swobody działalności gospodarczej.

Wszelkie przepisy wywołujące ten skutek, muszą być interpretowane ściśle, a nie w sposób rozszerzający. Dlatego też nie można domniemywać ich istnienia ani ich wyprowadzać w drodze rozumowania a contrario.

Niedopuszczalne jest zatem kształtowanie przez radę gminy praw i obowiązków jednostki, jeżeli nie ma ku temu wyraźnych podstaw prawnych.

Należy mieć na względzie, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji). Wychodząc poza zakres przyznaných kompetencji organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi się liczyć z zarzutem naruszenia tej konstytucyjnej zasady.

Z uwagi na powyższe, należy uznać za przekraczające delegację ustawową postanowienia:

- § 20 ust. 1 pkt 2 wprowadzające obowiązek dodatkowego oznaczenia taksówek obejmujące identyfikator kierowcy taksówki,
- § 20 ust. 7 ustanawiające obowiązek posiadania identyfikatora przez przedsiębiorcę osobiście wykonującego przewozy taksówką, a także zatrudnionego przez niego kierowcę,
- § 20 ust. 8, 9, 10, 11, 12, 13 dotyczące identyfikatora załącznika Nr 1 uchwały, i w konsekwencji załącznika Nr 2 do załącznika Nr 1 określającego wzór identyfikatora, bowiem identyfikator kierowcy nie stanowi dodatkowego oznaczenia taksówki. Identyfikator ten zawiera m.in.. dane osobowe kierowcy, jak również jego zdjęcie. Służy zatem do oznaczenia kierowcy, a nie taksówki.

Z przekroczeniem delegacji ustawowej przyjęte zostały postanowienia:

- § 20 ust. 1 pkt 3, ust. 15 załącznika Nr 1 uchwały wprowadzające obowiązek dodatkowego oznaczenia taksówek obejmujący cennik usług przewozowych oraz określające jak ma wyglądać cennik i wskazujące miejsce w którym winien być umieszczony.
- § 20 ust. 4 załącznika Nr 1 uchwały, zakazujące na powierzchni drzwi przednich prawych i lewych umieszczania innych napisów i reklam za wyjątkiem logo firmy,

- § 20 ust. 5 załącznika Nr 1, ustanawiające zakaz umieszczania na taksówce numerów telefonów i oznaczeń wprowadzających w błąd klientów (...) ze względu na wprowadzenie zakazów i nakazów. Poza kompetencją Rady Miasta pozostają również postanowienia zawarte w § 20 ust. 6 załącznika Nr 1 uchwały nakazujące potwierdzenia stosowną umową umieszczenie logo innej firmy, w celach reklamowych, na taksówce.

W § 11 oraz w § 16 ust. 2 załącznika Nr 1 do uchwały, regulujących przepisy porządkowe przy przewozie osób i bagażu taksówkami osobowymi na terenie Miasta Olsztyna, Rada Miasta

postanowiła, iż „Pasażer jest odpowiedzialny za powstałe z jego winy uszkodzenia lub zanieczyszczenia pojazdu na zasadach określonych w przepisach kodeksu cywilnego, za szkody i straty wyrządzone przez dzieci podczas przejazdu taksówką odpowiedzialność ponoszą rodzice lub opiekunowie, zgodnie z przepisami prawa cywilnego.”

Zdaniem organu nadzoru, akt prawa miejscowego - akt o charakterze powszechnie obowiązującym - nie może zawierać regulacji dotyczących podstaw i zakresu odpowiedzialności podmiotów stosunków prawnych, tak jak ma to miejsce w § 11 i 16 ust. 2 załącznika Nr 1 omawianej uchwały. Tego rodzaju kwestie mogą być przedmiotem jedynie regulacji umownej - z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania (art. 471 i nast. Kodeksu cywilnego), bądź ustawowej - z tytułu czynu niedozwolonego (art. 415, art. 427, art. 428, art. 429, art. 430 Kodeksu cywilnego). Organ stanowiący gminy nie może w akcie określającym przepisy porządkowe regulujące przewóz osób i bagażu taksówkami na terenie gminy, regulować kwestii odpowiedzialności określonych podmiotów w zakresie szkód i zdarzeń mogących zaistnieć w związku z przewozem osób i bagażu taksówkami.

Za niedopuszczalne zatem należy uznać określenie w sposób wiążący, w drodze aktu prawa miejscowego, odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną podczas przewozu osoby lub bagażu taksówką. Wynika to zarówno z braku odpowiedniego upoważnienia rady, jak i objęcia tej materii zakresem unormowania przez prawodawcę w drodze ustawy. Rada Miasta nie jest upoważniona do stanowienia o kwestiach ponoszenia odpowiedzialności za szkodę, 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. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): "Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)."

Kwestia odpowiedzialności określonych podmiotów oraz ewentualny obowiązek naprawienia szkody podlega ocenie sądów powszechnych w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa rangi ustawowej, w tym w oparciu o wskazane wyżej przepisy Kodeksu cywilnego. Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu bądź działa bez upoważnienia, to mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych. Tym samym uznać należy, iż Rada Miasta, 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 oraz do wprowadzenia obowiązku stosowania dodatkowych oznaczeń i dodatkowego wyposażenia technicznego w taksówkach, nie zaś do uregulowania zasad odpowiedzialności cywilnoprawnej.

Poza kompetencją Rady określoną w przywołanych wyżej przepisach ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku - Prawo przewozowe pozostają również postanowienia § 25 załącznika Nr 1 uchwały, bowiem kwestie

przesłanek ewentualnego cofnięcia licencji na wykonywanie transportu drogowego taksówką uregulowane zostały w art. 15 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o transporcie drogowym (Dz. U z 2013 roku, poz. 1414 z póź. zm.).

Nadto, w § 26 uchwały Rada Miasta postanowiła, iż do spraw związanych z przewozem osób i bagażu w taksówce osobowej i nieuregulowanych w niniejszych przepisach porządkowych mają zastosowanie przepisy prawa o ruchu drogowym (kodeks drogowy), przepisy ustawy o transporcie drogowym, przepisy prawa przewozowego, przepisy w sprawie warunków technicznych i badań pojazdów oraz przepisy prawa cywilnego (kodeks cywilny) i podatkowego.

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis narusza art. 87 Konstytucji RP i godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. W kwestionowanym zapisie wyraźnie zastrzeżono, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajdują przyjęte przez Radę Miasta Olsztyna uchwałą Nr XIII/163/15 regulacje, a dopiero w sprawach w nich nieuregulowanych powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały nad ustawami. Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w powołanym § 26, dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rządu. 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 orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od jego doręczenia.

wz. WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO
Grażyna Kluge
WICEWOJEWODA