



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 2 grudnia 2015 r.

Poz. 4377

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.318.2015 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 27 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/83/2015 Rady Miejskiej w Ostródzie z dnia 27 października 2015 r. w sprawie wprowadzenia przepisów porządkowych związanych z przewozem osób i bagażu taksówkami osobowymi oraz dodatkowych oznaczeń identyfikujących taksówkę osobową na terenie Miasta Ostróda w części dotyczącej:

- § 18 ust. 2,
- wyrażenia § 26 o treści: „przedmiotów i materiałów niebezpiecznych w szczególności broni, materiałów łatwopalnych, wybuchowych, żrących, radioaktywnych, trujących” oraz „wymagających specjalnych zezwoleń oraz zwłok i szczątków ludzkich”,
- § 27 ust. 1 lit. b), ust. 4, ust. 6-9,
- § 28,
- § 29,
- § 30,
- wyrażenie w § 31 ust. 2 o treści: „natomiast licencja na przewóz osób TAXI złożona do depozytu Burmistrzowi Miasta Ostróda”,
- § 35,
- § 36

załącznika do uchwały oraz w części dotyczącej załącznika nr 2 do załącznika do uchwały określający wzór identyfikatora.

#### UZASADNIENIE:

Rada Miejska w Ostródzie, na sesji w dniu 27 października 2015 r. podjęła uchwałę Nr XIII/83/2015 w sprawie wprowadzenia przepisów porządkowych związanych z przewozem osób i bagażu taksówkami osobowymi oraz dodatkowych oznaczeń identyfikujących taksówkę osobową na terenie miasta Ostróda.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie przepisów art. 15 ust. 5 i 7 ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku Prawo przewozowe, które uprawniały radę, na dzień podjęcia przedmiotowej uchwały, 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 stanowione są 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:

- § 27 ust. 1 lit. b) wprowadzające obowiązek dodatkowego oznaczenia taksówek obejmujące identyfikator kierowcy taksówki,
- § 27 ust. 7 ustanawiające obowiązek posiadania identyfikatora przez przedsiębiorcę osobiście wykonującego przewozy taksówką, a także zatrudnionego przez niego kierowcę,
- § 27 ust. 4 wskazujące, że w emblematy numerów bocznych taksówki kierowcy zaopatrywać się będą we własnym zakresie,
- § 27 ust. 6, 8, 9 dotyczące identyfikatora załącznika do uchwały, i w konsekwencji załącznika Nr 2 do załącznika określającego wzór identyfikatora, bowiem identyfikator kierowcy nie stanowi dodatkowego oznaczenia taksówki. Identyfikator ten zawiera m.in.. dane osobowe kierowcy. Służy zatem do oznaczenia kierowcy, a nie taksówki.

Z przekroczeniem delegacji ustawowej przyjęte zostały także postanowienia:

- § 28, zabraniające umieszczania na podświetlonej lampie z napisem TAXI innych napisów niż nazwę (logo), określającą przynależność do zarejestrowanej organizacji zrzeszającej miejscowych taksówkarzy, jej telefon i numer boczny taksówki znajdujący się na lewej bocznej obudowie,
- § 29, zabraniające umieszczania reklam na szybach, na których są umieszczone oznaczenia taksówki,
- § 30, zabraniające umieszczania na taksówce nazw organizacji i stowarzyszeń zrzeszających taksówkarzy, do których przedsiębiorca nie należy oraz nieaktywnych numerów telefonów, które mogą wprowadzić klientów w błąd,
- § 31 ust. 2 w zakresie wyrażenia: „natomiast licencja na przewóz osób TAXI złożona do depozytu Burmistrzowi Miasta Ostróda”.

W § 26 załącznika do uchwały Rada zabroniła przewozu taksówkami osobowymi przedmiotów i materiałów niebezpiecznych, w szczególności broni, materiałów łatwopalnych, wybuchowych, żrących, radioaktywnych, trujących, przedmiotów cuchnących, wymagających specjalnych zezwoleń i szczątków ludzkich. Postanowienie to – z wyjątkiem zawartego w nim wyrażenia „przedmiotów cuchnących” - podjęte zostało z przekroczeniem przez organ stanowiący przyznanych mu ustawowo kompetencji, a ponadto stanowi nieuprawnione powtórzenie i modyfikację zapisów ustawowych zawartych w ustawie Prawo przewozowe. Zgodnie bowiem z jej art. 23 wyłączone z przewozu są rzeczy zabronione na podstawie odrębnych przepisów (np. art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 19.08.2011r. o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz. U. z 2011r. Nr 227 poz. 1367 ze zm.), art. 121 § 1 Kodeksu karnego), rzeczy niebezpieczne lub mogące wyrządzić szkodę osobom lub mieniu, zwłoki i szczątki zwłok ludzkich.

Zdaniem organu nadzoru Rada mogła wprowadzić postanowienie o wyłączeniu z przewozu taksówkami rzeczy, które z uwagi na swoje właściwości nie będą nadawały się do przewozu (w danym przypadku przedmiotów cuchnących).

W § 18 ust. 2 załącznika do uchwały, regulującym przepisy porządkowe przy przewozie osób i bagażu taksówkami osobowymi na terenie Miasta Ostróda, Rada Miejska postanowiła, iż „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 § 18 ust. 2 załącznika 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 taksówką. Wynika to zarówno z braku odpowiedniego upoważnienia rady, jak i objęcia tej materii zakresem unormowania przez prawodawcę w drodze ustawy. Rada Miejska 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. 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 jakiegoś 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 Miejska, we wskazanym wyżej zakresie, przekroczyła upoważnienie ustawowe określone 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 postanowienie § 35 załącznika 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.).

Ponadto, w § 36 uchwały Rada Miejska 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 Miejską w Ostródzie uchwałą Nr XIII/83/2015 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 § 36, 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