



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 listopada 2017 r.

Poz. 5896

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.594.2017 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 listopada 2017 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1868)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Powiatu Raciborskiego Nr XXXIII/304/2017 z dnia 26 września 2017 r. w sprawie określenia przepisów porządkowych w powiatowym regularnym przewozie osób, dla którego organizatorem jest Powiat Raciborski, w części określonej w § 1 ust. 4 i ust. 5, § 3, § 4 i w § 5 załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 915 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą” w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Powiatu Raciborskiego wprowadziła przepisy porządkowe w powiatowym regularnym przewozie osób, dla którego organizatorem jest Powiat Raciborski, stanowiące załącznik do niniejszej uchwały.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały określającej przepisy porządkowe w odniesieniu do powiatowego regularnego przewozu osób stanowi art. 15 ust. 6 ustawy. Zgodnie z treścią powołanego przepisu „w odniesieniu do powiatowego regularnego przewozu osób przepisy porządkowe określa rada powiatu, a w odniesieniu do wojewódzkiego regularnego przewozu osób - sejmik województwa.”

Uchwała podjęta na podstawie art. 15 ust. 6 ustawy należy do kategorii aktów prawa miejscowego. Charakter normatywny uchwały przesądza o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, że wszystkie unormowania takiej uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic. W wyroku z dnia z 26 maja 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla w tezie pierwszej, że *"rady stanowiąc akty prawa miejscowego (...) winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji (...), a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej"* (sygn. akt SA/Wr 310/92, publ. "Współnota" 1993, nr 2, s. 21). W treści uchwały nie mogą znaleźć się regulacje niezajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową. Pogląd taki został wyrażony w uzasadnieniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1986 r. zgodnie, z którym upoważnienie ustawowe podlega zawsze ścisłej, literalnej wykładni, domniemanie objęcia upoważnieniem materii w nim niewymienionych w drodze np. wykładni celowościowej nie może zasadniczo wchodzić w rachubę (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1986/1/1). Zatem, w przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Rada ma obowiązek ściśle się trzymać ram wyznaczonych zarówno przez ustawę, jak i naturę materii, którą w ramach danego upoważnienia ustawowego reguluje. Tak wyznaczone granice powodują, że regulacje zawarte w § 3 załącznika do uchwały należy uznać za przekroczenie delegacji ustawowej. W przepisach tych Rada Powiatu Raciborskiego uregulowała zasady odpowiedzialności za szkody. W ocenie organu nadzoru organ stanowiący

powiatu nie może w uchwale określającej przepisy porządkowe dotyczące przewozu osób w powiatowym regularnym przewozie osób regulować kwestii dotyczących podstaw i zakresu odpowiedzialności określonych podmiotów, gdyż nie upoważnia go do tego delegacja, o jakiej mowa w art. 15 ust. 6 ustawy. Delegacja wynikająca z powołanego wyżej przepisu upoważnia radę powiatu jedynie do wydania przepisów porządkowych w zakresie przewozu osób. Celem uchwały podjętej na podstawie art. 15 ust. 6 ustawy jest określenie niezbędnych przepisów potrzebnych do zapewnienia spokoju i bezpieczeństwa publicznego w prowadzonym przewozie. Natomiast kwestie podstaw i zakresu odpowiedzialności podmiotów stosunków prawnych za szkody mogą jedynie być przedmiotem regulacji umownej - z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, o czym stanowi art. 471 i n. kc, bądź ustawowej - z tytułu czynu niedozwolonego (art. 415, art. 427, art. 428, art. 429 i art. 430 kc)". Z tego też względu należy uznać, iż regulacje zawarte w § 3 załącznika do uchwały określające zasady odpowiedzialności za szkody powstałe w wyniku przedwczesnego odjazdu lub opóźnienia przyjazdu autobusu, odwołania kursu autobusowego bądź szkody powstałe z winy pasażera są niezgodne z prawem. Rada powiatu nie jest zatem upoważniona do stanowienia o kwestiach odpowiedzialności za szkody, bowiem są one już uregulowane w aktach rangi ustawowej (Kodeks cywilny), a więc w aktach wyższej rangi w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa od aktów prawa miejscowego, obowiązujących jedynie na obszarze danej gminy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 10 lipca 2014 r. sygn. akt II SA/Ke 439/14, publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Dodatkowo należy podkreślić, iż uregulowane w § 3 ust. 3 załącznika do niniejszej uchwały kwestie odpowiedzialności operatora za przedwczesny odjazd oraz za opóźnienie i odwołanie regularnie kursującego środka transportowego zostały uregulowane w art. 62 ustawy. Przepisy te - stosownie do unormowania zawartego w art. 77 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1876 z późn. zm.) - mają zastosowanie również do operatora publicznego transportu zbiorowego.

Tymczasem, przepisy prawa miejscowego stanowionego przez powiat nie mogą zawierać powtórzeń ustawowych, ani też ich modyfikować lub uzupełniać ich, gdyż jest to niezgodne z zasadami legislacji (por. wyrok NSA z 20.08.1996 r., SA/Wr 2761/95). Zasada ta stanowi element demokratycznego państwa prawnego i jest związana z zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzona z art. 2 Konstytucji RP. Zasadą prawną jest bowiem, że uchwała rady powiatu nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i co stanowi przepis prawa powszechnie obowiązujący. Regulowanie przez powiat jeszcze raz tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa narusza porządek prawny w stopniu istotnym. Należy bowiem w takiej sytuacji liczyć się z tym, 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. Porządek prawny narusza także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu. Modyfikacja taka jest dopuszczalna tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. Takiego upoważnienia w tym zakresie jednak brak. Takie "powtarzanie" przepisów za innymi aktami prawnymi, wyższego rzędu, pozbawia w istocie akt charakteru normatywnego, czyni go niejasnym, nieczytelnym, a w konsekwencji uniemożliwia osiągnięcie funkcji, dla jakiej jest stanowiony (wyrok NSA z 08.11.2012 r. II OSK 2012/12, wyrok NSA z 14.12.20011 r. II OSK 2058/11, wyrok WSA w Poznaniu z 23.10.2014 r. IV SA/Po 145/14). W tym miejscu odnieść należy się do przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Zakazy powtarzania i modyfikowania przepisów ustawowych w aktach prawa miejscowego oraz zasada zawierania w ich treści wyłącznie przepisów regulujących sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym wyrażone zostały w przepisach § 115 § 116 i § 118 załącznika do rozporządzenia, które na mocy § 143 ZTP mają zastosowanie również do aktów prawa miejscowego.

Zdaniem organu nadzoru za przekraczającą delegację ustawową należy uznać również regulację zawartą w § 1 ust. 4 i ust. 5 oraz § 4 załącznika do niniejszej uchwały. W przepisach tych Rada odpowiednio określiła kwestie związane cennikiem opłat oraz kwestię dotyczącą składania reklamacji i skarg. Tymczasem, przepis art. 15 ust. 6 ustawy uprawnia radę gminy wyłącznie do określenia przepisów porządkowych w zakresie regularnego przewozu osób oraz przewozów osób i bagażu. Uchwała winna zatem zawierać jedynie nakazy oraz zakazy mające na celu ochronę życia, zdrowia, mienia osób korzystających z publicznego transportu zbiorowego oraz zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego w publicznym transporcie zbiorowym (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 lipca 2012 r. III SA/Wr 163/12 oraz wyrok WSA w Gliwicach, sygn. akt IV SA/GI 617/05 z 29 września 2005 r.).

Ponadto w ocenie organu nadzoru unormowanie § 5 załącznika do uchwały stoi w sprzeczności z zasadą hierarchicznego systemu źródeł prawa ujętą w Rozdziale 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Taka regulacja może być dla adresatów uchwały podstawą błędnego wniosku o kompetencji Rady Powiatu do decydowania o zakresie zastosowania aktów hierarchicznie wyższych niż uchwała oraz o pierwszeństwie przepisów uchwały przed normami ustawy. Takie działanie jest niezgodne z zasadami poprawnej legislacji wyprowadzanymi z art. 2 Konstytucji .

W świetle powyższego stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXXIII/304/2017 Rady Powiatu Raciborskiego z dnia 26 września 2017 r. została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części określonej na wstępie uzasadnianym koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia. Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

1. Rada Powiatu Raciborskiego
2. a/a.