



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 31 października 2023 r.

Poz. 5500

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.230.2023.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 30 października 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

§ 3 i § 10 ust. 3 w zakresie wyrazów: „*i na ryzyko pasażera*” załącznika uchwały NR LI/457/23 Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej z dnia 5 października 2023 r. w sprawie przepisów porządkowych związanych z przewozem osób i bagażu taksówkami.

UZASADNIENIE

W dniu 5 października 2023 r. Rada Miejska w Czarnej Białostockiej podjęła uchwałę NR LI/457/23 w sprawie przepisów porządkowych związanych z przewozem osób i bagażu taksówkami, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 10 października 2023 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż część zapisów powyższej uchwały została przyjęta z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 15 ust. 5 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 8 z późn. zm.), zgodnie z którym, 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.

W § 10 ust. 3 załącznika do przedmiotowej uchwały Rady Miejska w Czarnej Białostockiej przyjęła: „*Z zachowaniem warunków zawartych w ust. 1 i 2 dopuszcza się przewóz innych przedmiotów za zgodą kierowcy i na ryzyko pasażera.*”

W ocenie organu nadzoru, wprowadzenie powyższej regulacji wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 15 ust. 5 ustawy Prawo przewozowe, a Rada Miejska nie jest uprawniona do wprowadzenia w przedmiotowej uchwale jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilną osób korzystających z usług taksówek.

Podkreślenia wymaga, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalony jest pogląd, 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 takie 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 (vide: WSA w Olsztynie z dnia 4 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/Ol 1/16 i przywołane tamże orzeczenia: WSA w Szczecinie z dnia 29 września 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 424/10; WSA we Wrocławiu z dnia 14 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 300/11).

Bezspornym pozostaje, iż odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez pasażera ma charakter cywilnoprawny i podlega regulacjom prawa cywilnego (art. 415 i n.k.c.). Tym samym brak podstaw prawnych do ponownego regulowania tych kwestii w uchwale rady i objęcia zakresem unormowania materii już uregulowanej przez prawodawcę w drodze ustawy.

Podkreślić należy, że zarówno gmina, jak i poszczególni jej członkowie, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego. Skoro kwestie odpowiedzialności deliktowej rozstrzyga ustawodawca w kodeksie cywilnym, zbytecznym jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi (por. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 672/11 oraz WSA w Olsztynie z dnia 4 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/Ol 1/16).

Tym samym, organ nadzoru stoi na stanowisku, iż akt prawa miejscowego tj. akt o charakterze powszechnie obowiązującym, nie może zawierać regulacji dotyczących podstaw i zakresu odpowiedzialności podmiotów stosunków prawnych, tak jak ma to miejsce w § 10 pkt 3 załącznika do badanej uchwały. Tego rodzaju kwestie mogą być przedmiotem jedynie regulacji umownej - z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania (art. 471 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny - Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.), bądź ustawowej - z tytułu czynu niedozwolonego (art. 415, art. 427, art. 428, art. 429, art. 430, art. 431 Kodeksu cywilnego). Organ stanowiący gminy nie może w akcie określającym przepisy porządkowe dotyczące przewozu osób i bagażu, regulować kwestii odpowiedzialności określonych podmiotów w zakresie szkód i zdarzeń mogących zaistnieć w związku z tego typu przewozem. Za niedopuszczalne zatem należy uznać określenie w sposób wiążący, w drodze aktu prawa miejscowego, przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną podczas przewozu bagażu. Wynika to zarówno z braku odpowiedniego upoważnienia rady, jak i objęcia tej materii zakresem unormowania przez prawodawcę w drodze ustawy.

Poza ramami delegacji ustawowej określonej w art. 15 ust. 5 ustawy Prawo przewozowe znajdują się postanowienia zawarte w § 3 załącznika do uchwały, w zakresie których Rada Miejska przyjęła: *„1. Zachowanie kierowcy taksówki i pasażera powinno być uprzejme i kulturalne. 2. Kierowcę taksówki powinna cechować schludność i czystość osobista oraz dbałość o czysty i estetyczny wygląd pojazdu”*.

W ocenie organu nadzoru, Rada upoważniona została do określenia przepisów porządkowych w gminnym regularnym przewozie osób, a zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych przepisy porządkowe na gruncie prawa przewozowego należy rozumieć jako regulację prawną zawierającą 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 (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 lipca 2012 r. III SA/Wr 163/12). Natomiast Rada w treści § 3 załącznika do uchwały przyjęła regulacje dotyczące sposobu zachowania się/wzajemnych relacji kierowcy taksówki i pasażera oraz cech osobowych kierowcy danego pojazdu, które to przepisy nie mają charakteru przepisów porządkowych, zatem nie powinny znaleźć się w treści uchwały podjętej na podstawie art. 15 ust. 5 Prawa przewozowego. Zdaniem organu nadzoru, ewentualne przepisy określające warunki obsługi podróży powinny znaleźć się w treści regulaminu przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym, zgodnie z art. 4 ustawy Prawo przewozowe, bowiem to przewoźnik lub organizator publicznego transportu zbiorowego, o którym mowa w przepisach ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1343 z późn. zm.) może wydawać regulaminy określające warunki obsługi podróży, odprawy oraz przewozu osób i rzeczy.

Dodatkowo, należy podnieść, iż zgodnie z treścią art. 14 ustawy Prawo przewozowe *„przewoźnik jest obowiązany do zapewnienia podróżnym odpowiednich warunków bezpieczeństwa i higieny oraz wygody i należytej obsługi (ust. 1). Przewoźnik również powinien podejmować działania ułatwiające podróżnym, w szczególności osobom o ograniczonej zdolności ruchowej oraz osobom niepełnosprawnym, korzystanie ze środków transportowych (ust. 2)”*. Wykonanie zatem przez przewoźnika ciążących na nim ww. obowiązków, oceniane będzie zawsze w sposób subiektywny, z punktu widzenia danego klienta, przy uwzględnieniu szeregu konkretnych okoliczności, jakie zajdą w danej sytuacji. Zawierając zatem umowę przewozu, pasażerowie mają podstawy oczekiwać ze strony przewoźnika dołożenia najwyższego stopnia staranności dla zapewnienia im bezpieczeństwa podróży (art. 355 § 2 Kodeksu cywilnego). Obowiązki wskazane zatem przez ustawodawcę w art. 14 ustawy Prawo przewozowe stanowią wytyczne dla tworzonych w oparciu o przepis art. 4 tej ustawy, regulaminów określających warunki obsługi podróży.

Istotnym jest stąd rozgraniczenie przedmiotu przepisów porządkowych oraz regulaminu przewozu jako kluczowy element przy weryfikacji obowiązków nałożonych kwestionowaną uchwałą na kierowców taksówek.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Ke 836/14, wskazał, że racjonalny ustawodawca nie mógłby dopuścić do ustalania identycznych regulacji w dwóch rodzajowo odmiennych aktach. Należy zwrócić bowiem uwagę, że regulaminy wydawane na podstawie art. 4 ustawy, mają charakter cywilnoprawny, w przeciwieństwie do wydawanych na podstawie art. 15 ust. 5 ustawy przepisów porządkowych, które jako akty prawa miejscowego – narzucane są w sposób odgórny. Sąd, jako kryterium rozgraniczenia obu unormowań, zaproponował kierowanie się „nasileniem cech cywilnoprawnych lub administracyjnoprawnych danej regulacji”. Wszelkie rozwiązania – nawet mające charakter porządkowy – zawarte w regulaminie przewozu nie mają charakteru prawa powszechnie obowiązującego, lecz stanowią jedynie cywilnoprawny element wzorca umownego.

Ponadto, 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. W ocenie Wojewody posłużenie się przez Radę Miejską w Czarnej Białostockiej w kwestionowanej regulacji przymiotnikami „uprzejmy” i „kulturalny”, a także wyrażeniami „schludność i czystość osobista” oraz „czysty i estetyczny wygląd”, jest niezgodne z wymogiem określoności prawa. Należy zauważyć, że ww. pojęcia są względne i mogą być różnie rozumiane przez osoby, która później będą musiały zastosować te normy prawa. Wskazane określenia mają w ocenie organu nadzoru charakter subiektywny. Wprowadzanie takich zapisów w akcie prawa miejscowego narusza zasadę przyzwoitej legislacji znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika bowiem zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Brak określoności w przepisach prawa występuje wówczas, gdy treść przepisu prawnego jest na tyle niejasna i nieprecyzyjna pod względem językowym i logicznym, że nie pozwala na wywiedzenie z niego w drodze wykładni jednoznacznej normy prawnej, co z kolei może stwarzać warunki sprzyjające naruszeniu praw jednostki lub uniemożliwić stosowanie przepisów, w których terminy te są zawarte (K. Działocha, T. Zalański „Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa” - Przegląd Legislacyjny, Rok XIII, Nr 3 (55)/2006). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK ZU nr 3a/2002, poz. 33) przepisy prawne „muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw” (zob. też np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 16). Z kolei w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11) podkreślono, że: „Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły”.

Mając na względzie powyższą argumentację stwierdzenie nieważności § 3 i § 10 ust. 3 w zakresie wyrazów: „i na ryzyko pasażera” załącznika do przedmiotowej uchwały jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń