



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 12 sierpnia 2021 r.

PN.III.4131.1.66.2021.CW

**Pan
Ryszard Buchta
Przewodniczący Rady Gminy
Łubniany
ul. Opolska 104
46-024 Łubniany**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz.1372)

stwierdzam

nieważność uchwały Nr XXXI/228/21 Rady Gminy Łubniany z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie określenia przepisów porządkowych w gminnym regularnym przewozie osób w części, tj. w zakresie § 11 ust. 1 odnośnie zwrotu "wywołują odczucie odrazy otoczenia", § 11 ust. 4 oraz § 13 załącznika do niniejszej uchwały – z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 14 lipca 2021 r. Rada Gminy Łubniany, powołując się art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 15 ust. 5 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 8) podjęła uchwałę nr XXXI/228/21 w sprawie określenia przepisów porządkowych w gminnym regularnym przewozie osób. Przepisy porządkowe stanowią załącznik do przedmiotowej uchwały.

Podjmując kwestionowany akt, Rada Gminy Łubniany dopuściła się przekroczenia delegacji ustawowej, wynikającej z art. 15 ust. 5 ustawy - Prawo przewozowe. Z przepisu

tego wyniku kompetencja organu stanowiącego do przyjęcia unormowań dotyczących przepisów porządkowych, obowiązujących w gminnym przewozie osób, a jego celem jest określenie przepisów koniecznych, dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, dotyczących przewozu. Tymczasem Rada Gminy Łubniany uregulowała kwestie, do regulacji których nie była upoważniona.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że ustalenie możliwości braku dopuszczenia do przewozu lub usunięcia ze środka transportu podróżnych, którzy "wywołują odczucie odrazy otoczenia" nie zasługuje na aprobatę. Przywołany zwrot określa kwestie subiektywne i jest bardzo nieprecyzyjny. Organizacja lokalnego transportu zborowego należy do zadań własnych gminy, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Z takiej usługi skorzystać może każdy zainteresowany. Wykluczanie jakiejś grupy osób nie powinno zatem mieć miejsca. W szczególności wykluczanie ze względu na bliżej nieokreślony przymiot, jakim jest niewątpliwie wywoływanie odczucia odrazy otoczenia. Ponadto należy stwierdzić, że ów zapis byłby trudny do zrealizowania. Nie wiadomo kto, ani na jakiej podstawie i z jakich względów miałby uznać, że dana osoba wywołuje odczucie odrazy. Z powyższych względów, zapis takowy nie powinien znaleźć się w przepisach porządkowych regularnego przewozu osób.

Ustawodawca, kształtując upoważnienie rady do przyjęcia określonych unormowań, wskazuje zakres przysługującego uprawnienia. Natomiast organ stanowiący gminy podejmując akt prawa miejscowego ma obowiązek ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu, a więc precyzyjnie określić wszystkie przewidziane w normie upoważniającej elementy. W konsekwencji niewypełnienie delegacji ustawowej w sposób prawidłowy, poprzez zbyt szerokie uregulowanie określonej materii należy uznać za naruszające przepisy prawa. Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu udzielonego przez ustawę upoważnienia w zakresie tworzenia przepisów wykonawczych, a w tych działaniach nie może tego upoważnienia zawężyć i przekraczać. Wydając akty będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) musi respektować zakres delegacji zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu.

W § 11 ust. 4 załącznika, Rada Gminy Łubniany podjęła zapisy, dotyczące kwestii odpowiedzialności za wyrządzoną szkodę. Materia ta uregulowana jest w akcie prawa powszechnie obowiązującego, tj. ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny

(Dz. U. z 2021 r., poz. 1740). Art. 415 - 449 tejże ustawy w sposób wyczerpujący regulują zasady odpowiedzialności za wyrządzenie szkody w związku z czynami niedozwolonymi. Przywołany zapis załącznika do uchwały niejako modyfikuje zasady odpowiedzialności. Organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do takich działań. Doprowadza się bowiem do sytuacji, w której akt prawny niższego rzędu nie jest zgodny z aktem prawnym wyższego rzędu. Narusza się w ten sposób konstytucyjny system hierarchii źródeł prawa, wskazując na prymat zapisów regulaminowych nad ustawą. Z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Z kolei ust. 2 tegoż artykułu stanowi natomiast, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Zatem akty prawa miejscowego są aktami niższego rzędu w stosunku do ustaw oraz rozporządzeń. Regulacją powyższą rada naruszyła zasadę hierarchiczności aktów prawnych, dając przedmiotowej uchwale pierwszeństwo przed aktami hierarchicznie wyższymi. Tak też orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 6 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Go 69/19. Argumentacja ta dotyczy również § 13 załącznika do uchwały, w którym Rada Gminy zawarła odesłanie do przepisów ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2021 r., poz 281)

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego

Barbara Zwierzewicz
Dyrektor
Wydział Prawny i Nadzoru

Prowadzący sprawę: Wojciech Cybulski Referent prawny, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 549.