



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 17 sierpnia 2020 r.

Poz. 6092

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.722.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 14 sierpnia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX/184/20 Rady Gminy Wręczyca Wielka z dnia 10 lipca 2020 r. w sprawie przepisów porządkowych w gminnym regularnym przewozie osób, w częściach określonych w:

- § 6 pkt 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 5 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 8), dalej jako „ustawa” w związku art. 145, art. 124 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 821 ze zm.), dalej jako „Kodeks wykroczeń” w związku art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”,

- § 6 pkt 6 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 5 ustawy w związku art. 58 § 1, art. 60³ § 1 Kodeksu wykroczeń w związku art. 7 Konstytucji RP,

- § 6 pkt 7 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 5 ustawy w związku art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń w związku art. 7 Konstytucji RP,

- § 13 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 5 ustawy w związku z art. 54 Kodeksu wykroczeń w związku art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 10 lipca 2020 r. Rada Gminy Wręczyca Wielka podjęła uchwałę Nr XIX/184/20 w sprawie przepisów porządkowych w gminnym regularnym przewozie osób. Załącznik do uchwały stanowi: *Przepisy porządkowe w gminnym regularnym przewozie osób*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. Pkt 15 (prawidłowo: art. 18 ust. 2 pkt 15), art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 15 ust. 5 ustawy. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 15 lipca 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z przepisem art. 15 ust. 5 ustawy: *W odniesieniu do gminnego regularnego przewozu osób oraz przewozów osób i bagażu taksówkami przepisy porządkowe określa rada gminy, a na terenie miasta stołecznego Warszawy - Rada miasta stołecznego Warszawy*. Celem uchwały wydanej na podstawie art. 15 ust. 5 ustawy jest określenie przepisów koniecznych, niezbędnych, potrzebnych dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, dotyczących przewozu. Przysługujące radzie gminy kompetencje w powyższym zakresie do stanowienia przepisów porządkowych nie mogą być wykorzystywane do regulowania materii, która już została uregulowana przez ustawodawcę w przepisach powszechnie

obowiązujących. Podkreślić należy, że zarówno gmina, jak i poszczególni jej członkowie, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego.

Natomiast zgodnie z art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP: *Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.*

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy, zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Jeśli dane zagadnienie jest przedmiotem regulacji ustawowej oznacza to, że jest ono wyłączone z kompetencji uchwałodawczej organu stanowiącego gminy. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt ISA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Zdaniem organu nadzoru § 13 załącznika do uchwały jest sprzeczny z art. 15 ust. 5 ustawy w związku z art. 54 Kodeksu wykroczeń w związku art. 7 Konstytucji RP. W powołanym wyżej § 13 załącznika do uchwały określono: *Osoba naruszająca nieniejsze (przyp. aut. powinno być: niniejsze) przepisy podlega odpowiedzialności za popełnienie wykroczenia zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2019 r. poz. 821 z późn. zm.).* Należy zaznaczyć, że art. 54 Kodeksu wykroczeń stanowi: *Kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany.* Wymaga podkreślenia, że rada gminy nie posiada upoważnienia do regulowania w akcie prawa miejscowego odpowiedzialności, która już została unormowana przez ustawodawcę w Kodeksie wykroczeń. Wobec powyższego, przedmiotowy przepis uchwały stanowi również naruszenie zasady hierarchii aktów prawnych, wyrażonej w art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. Organ stanowiący gminy nie jest bowiem uprawniony do przesądzenia - w drodze aktu prawa miejscowego - o stosowaniu przepisów prawa, znajdujących się w aktach wyższego rzędu.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

W treści § 6 pkt 2, pkt 6, pkt 7 załącznika do uchwały uregulowano:

Wewnątrz środka transportu, zarówno na postoju jak i w czasie jazdy zabrania się:

2) *zanieczyszczania i zaśmiecania lub niszczenia urządzeń i wyposażenia środka transportu;*

6) *zebrania i sprzedaży obnośnej;*

7) *kwestowania, nalepiania plakatów i ogłoszeń, rozrzucania i rozdawania ulotek oraz materiałów reklamowych bez zgody organizatora przewozów.*

Zdaniem organu nadzoru, zakwestionowany powyżej przepis załącznika do uchwały dotyczy materii uregulowanej już obowiązującymi przepisami prawa. Przedmiotowe zakazy są objęte sankcjami w Kodeksie wykroczeń, tj. odpowiednio w:

- § 6 pkt 2 załącznika do uchwały w art. 145 Kodeksu wykroczeń – *Kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany* oraz w art. 124 § 1 Kodeksu wykroczeń – *Kto cudzą rzecz umyślnie niszczy, uszkadza lub czyni niezdatną do użytku, jeżeli szkoda nie przekracza 500 złotych, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny,*

- § 6 pkt 6 załącznika do uchwały w art. 58 § 1 Kodeksu wykroczeń - *Kto, mając środki egzystencji lub będąc zdolny do pracy, żebrze w miejscu publicznym, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1500 złotych albo karze nagany* oraz art. 60³ § 1 Kodeksu wykroczeń - *Kto prowadzi sprzedaż na terenie należącym do gminy lub będącym w jej zarządzie poza miejscem do tego wyznaczonym przez właściwe organy gminy, podlega karze grzywny,*

- § 6 pkt 7 załącznika do uchwały w art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń – *Kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.*

Wobec powyższego wskazane postanowienia: § 6 pkt 2, pkt 6 i pkt 7 załącznika do uchwały zawierają regulacje wykraczające poza przyznane Radzie Gminy upoważnienie i jednocześnie wkraczające w przepisy innej ustawy. Jak już wyżej podniesiono, organ stanowiący gminy nie jest uprawniony w drodze aktu prawa miejscowego do regulowania kwestii, wynikających już z przepisów prawa, znajdujących się w aktach wyższego rzędu.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Wręczyca Wielka w wyżej wymienionym zakresie, przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 15 ust. 5 ustawy, czym istotnie naruszyła prawo.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności kwestionowanej uchwały, we wskazanych częściach, jest konieczne i uzasadnione.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak