



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 08 maja 2019 r.

Poz. 2636

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.282.2018.EM WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994, poz. 1000, poz. 1349, poz. 1432)

stwierdzam nieważność

§ 1 pkt 2, 3 i 4 uchwały Nr V/123/19 Rady Miasta Szczecin z dnia 26 marca 2019 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie przepisów porządkowych dotyczących przewozu osób i bagażu ręcznego środkami lokalnego transportu zbiorowego organizowanego przez Gminę Miasto Szczecin - Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie.*

Uzasadnienie

W dniu 26 marca 2019 2018 r. Rada Miasta Szczecin podjęła uchwałę Nr V/123/19 *zmieniającą uchwałę w sprawie przepisów porządkowych dotyczących przewozu osób i bagażu ręcznego środkami lokalnego transportu zbiorowego organizowanego przez Gminę Miasto Szczecin - Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie.*

Przedmiotowy akt został doręczony Wojewodzie Zachodniopomorskiemu w dniu 2 kwietnia 2019 r.

W § 1 cyt. uchwały Rada Miasta Szczecin postanowiła, że w załączniku do uchwały Nr VI/79/15 Rady Miasta Szczecin z dnia 24 marca 2015 r. *w sprawie przepisów porządkowych dotyczących przewozu osób i bagażu ręcznego środkami lokalnego transportu zbiorowego organizowanego przez Gminę Miasto Szczecin - Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie*¹⁾ wprowadza się następujące zmiany:

1) § 8 ust. 7 lit. a otrzymuje brzmienie:

„przed wjazdem osoby na wózek inwalidzkim, kierowca zobowiązany jest rozłożyć rampę wjazdową i zapytać, czy osoba na wózku potrzebuje dalszej pomocy;”;

2) § 8 ust. 7 lit. b otrzymuje brzmienie:

„wózek inwalidzki, w tym z napędem elektrycznym powinien posiadać wymiary maksymalne tj. długość całkowita 1200 mm, szerokość całkowita 700 mm, wysokość całkowita 1090 mm, pod warunkiem prawidłowego umiejscowienia w miejscu przeznaczonym do jego przewozu i prawidłowego zabezpieczenia pasami bezpieczeństwa o ile znajdują się na wyposażeniu pojazdu;”;

3) § 8 ust. 7 lit. c otrzymuje brzmienie:

„wózek inwalidzki w tym z napędem elektrycznym musi mieć możliwość obrócenia się wewnątrz pojazdu w miejscu wokół własnej osi;”;

¹⁾ Uchwała Nr VI/79/15 Rady Miasta Szczecin z dnia 24 marca 2015 r. w sprawie przepisów porządkowych dotyczących przewozu osób i bagażu ręcznego środkami lokalnego transportu zbiorowego organizowanego przez Gminę Miasto Szczecin - Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie (Dz. Urz. Woj. Zacho. poz. 1594 z późn. zm.).

4) § 8 ust. 7 lit. d otrzymuje brzmienie:

„zabrania się przewożenia skuterów lub innych pojazdów, które w sposób jednoznaczny nie są określone jako wózki inwalidzkie, w tym z napędem elektrycznym i które nie spełniają parametrów określonych w pkt b);”.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu stanowi – powołany w jego podstawie prawnej – art. 15 ust. 5 ustawy Prawo przewozowe²⁾. Zgodnie z tym przepisem 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.

Analiza treści tego unormowania prowadzi do wniosku, że Rada Miasta Szczecin była prawnie umocowana do podjęcia uchwały w sprawie przepisów porządkowych dotyczących przewozu osób i bagażu ręcznego środkami lokalnego transportu zbiorowego organizowanego przez Gminę - Miasto Szczecin. Jednakże w ocenie organu nadzoru przepisy § 1 pkt 2, 3 i 4 uchwały Nr V/123/19, w których organ stanowiący Gminy – Miasto Szczecin nadał nowe brzmienie przepisom § 8 ust. 7 lit. b, c oraz d Załącznika do uchwały Nr VI/79/15 Rady Miasta Szczecin z dnia 24 marca 2015 r., w sposób istotny naruszają prawo.

Uzasadniając powyższe stanowisko wskazania wymaga, że pojęcie przepisów porządkowych obowiązujących w gminnym regularnym przewozie osób nie zostało zdefiniowane w żadnym akcie prawnym powszechnie obowiązującym. Zgodnie z definicją zawartą w Słowniku Języka Polskiego PWN - "porządkowy" to dotyczący ład, zakazów, regulaminu, zaleceń. Przepisy porządkowe na gruncie prawa przewozowego należy więc 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 zbiorowym³⁾. Przyjąć jednak należy za słuszne stanowisko doktryny, zgodnie z którym przepisy takie określają zachowanie się podróżnych w środku transportu, jak i poza nim, podczas korzystania z infrastruktury transportowej (np. dworce, przystanki, terminale itp.)⁴⁾.

O rodzaju i charakterze przepisów porządkowych można wywnioskować na podstawie treści przepisów art. 15 ust. 2 i 3 ustawy Prawo przewozowe (*Osoby zagrażające bezpieczeństwu lub porządkowi w transporcie mogą być niedopuszczone do przewozu lub usunięte ze środka transportowego. Osoby uciążliwe dla podróżnych lub odmawiające zapłacenia należności za przewóz mogą być usunięte ze środka transportowego, chyba że naruszałoby to zasady współżycia społecznego*). W unormowaniach tych bowiem znalazły się klasyczne przepisy porządkowe umieszczone wprost w akcie rangi ustawowej, dotyczące sfery wolności i praw obywateli zagwarantowanych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁾.

W kontekście powyższych rozważań, nie sposób uznać, że § 8 ust. 7 lit. b, c i d „Przepisów porządkowych dotyczących przewozu osób i bagażu ręcznego środkami lokalnego transportu zbiorowego organizowanego przez Gminę Miasto Szczecin - Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie” w brzmieniu nadanym w § 1 pkt 2, 3 oraz 4 uchwały Nr V/123/19 spełniają ww. wymogi stawiane przepisom porządkowym.

Argumentując powyższe stanowisko w pierwszej kolejności zauważyć należy, że uchwalony przez Radę przepis § 8 ust. 7 uchwały Nr V/123/19, skierowany jest do grupy podróżnych będących osobami niepełnosprawnymi, na co wskazuje zdanie pierwsze tej regulacji, będące wprowadzeniem do wyliczenia zasad obowiązujących w ramach przewozu osób niepełnosprawnych. Zasady te Rada uregulowała w kolejnych jednostkach redakcyjnych, tj. w lit. od a) do d).

Analiza tych unormowań prowadzi do wniosku, że regulacja zawarta w § 8 ust. 7 lit. a załącznika do uchwały odpowiada wymogom ustawowym przewidzianym w art. 15 ust. 5 ustawy Prawo przewozowe. Natomiast, w przepisach § 8 ust. 7 lit. b, c i d Rada Miasta Szczecin określiła zarówno rodzaj pojazdu (*wózek inwalidzki w tym z napędem elektrycznym, skuter lub inny pojazd, które w sposób jednoznaczny nie są określone jako wózki inwalidzkie*), na którym porusza się osoba niepełnosprawna, jak i jego parametry (*wymiary, wymogi konstrukcyjne umożliwiające obrócenie się wózka wewnątrz pojazdu w miejscu wokół*

²⁾ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2017 r., poz. 1983).

³⁾ Wyroki: WSA we Wrocławiu z dnia 5 lipca 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 163/12, WSA w Gliwicach z dnia 29 września 2005 r., sygn. akt IV SA/GI 617/05, NSA z dnia 5 lipca 2016 r., sygn. akt II GSK 450/15.

⁴⁾ Dorota Ambrożuk. Komentarz Lex do art. 15 ustawy – Prawo przewozowe, teza 1.

⁵⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. HYPERLINK "<https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilirsgq4tgmi>" (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) .

własnej osi), które muszą być spełnione aby osoba niepełnosprawna poruszając się na nim mogła skorzystać z przewozu środkiem transportu zbiorowego organizowanego przez Gminę – Miasto Szczecin.

Powyższe, w ocenie organu nadzoru – nie mieści się w pojęciu „przepisów porządkowych” w rozumieniu prawa przewozowego, do których określenia umocowany jest organ stanowiący gminy, a które – co wskazano powyżej - powinny określać wyłącznie zachowanie się podróżnych, czy pracowników przewoźnika (kierowcy autobusu, motorniczego) podczas korzystania z infrastruktury transportowej. Dokonane zostało zatem z przekroczeniem delegacji ustawowej, wynikającej z art. 15 ust. 5 ustawy Prawo przewozowe.

Co więcej, unormowania te pozwalają na dowolną ocenę przez kierującego pojazdem, czy osoba niepełnosprawna poruszająca się na wózku inwalidzkim (bądź innym pojazdem) „dostąpi przywileju” przejazdu środkiem transportu publicznego. Tymczasem osoba kierująca takim pojazdem nie jest w żadnym razie upoważniona do badania, czy dana osoba poruszająca się na wózku inwalidzkim (lub innym pojazdem) jest uprawniona do przejazdu środkiem transportu publicznego, z drugiej zaś trudno sobie wyobrazić sytuację, w której kierowca (maszynista) będzie dokonywał pomiaru wózka inwalidzkiego przed podjęciem decyzji o możliwości przewozu danej osoby niepełnosprawnej.

Nadto, w ocenie organu nadzoru, takie regulacje nie są do pogodzenia z konstytucyjną zasadą równości. Stanowią one przejaw dyskryminacji poprzez ograniczenie prawa przewozu osób niepełnosprawnych, które poruszają się wózkami inwalidzkimi (bądź innymi pojazdami przeznaczonymi do poruszania się osób niepełnosprawnych) o innych niż określone w uchwale parametrach. Z wyrażonej w art. 32 Konstytucji zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich obywateli w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relevantną) powinny być potraktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Ewentualne różnicowanie sytuacji prawnej jest możliwe, ale tylko z uzasadnionych względów⁶⁾.

Tymczasem w realiach niniejszej sprawy próżno szukać powodów z jakich lokalny prawodawca zdecydował się na zróżnicowanie sytuacji prawnej osób niepełnosprawnych korzystających z wózków inwalidzkich czy innych pojazdów przeznaczonych do poruszania się osób niepełnosprawnych, uprzywilejowując grupę, która porusza się wózkami inwalidzkimi o parametrach określonych w kwestionowanym akcie.

Zróżnicowanie to prowadzi do niedozwolonej konstytucyjnie dyskryminacji ze względu na położenie społeczne (niepełnosprawność).

Nadto, zakwestionowane przepisy uchwały Nr V/123/19 prowadzą *de facto* do zawężenia podmiotowego kręgu osób upoważnionych do korzystania ze środków lokalnego transportu zbiorowego, co z punktu widzenia przepisów Prawa przewozowego jest nieuprawnione (brak kompetencji rady gminy).

Reasumując, stwierdzić należy, że przepisy § 8 ust. 7 lit. b, c i d w brzmieniu nadanym przez § 1 pkt 2, 3 i 4 uchwały Nr V/123/19 Rady Miasta Szczecin z dnia 26 marca 2019 r., w sposób istotny naruszają obowiązujący porządek prawny (art. 15 ust. 5 ustawy Prawo przewozowe oraz art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Mając na względzie przedstawioną wyżej argumentację, stwierdzenie nieważności § 1 pkt 2, 3 i 4 uchwały Nr V/123/19 Rady Miasta Szczecin z dnia 26 marca 2019 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie przepisów porządkowych dotyczących przewozu osób i bagażu ręcznego środkami lokalnego transportu zbiorowego organizowanego przez Gminę Miasto Szczecin - Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia. Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Niezależnie od przedstawionej powyżej argumentacji prawnej uzasadniającej konieczność stwierdzenia nieważności części uchwały Nr V/123/19 Rady Miasta Szczecin z dnia 26 marca 2019 r., organ nadzoru zwraca uwagę na dwie dodatkowe kwestie związane z podjęciem przez organ stanowiący Gminy – Miasto Szczecin tego aktu.

⁶⁾ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1997 r., sygn. akt TK 22/97.

W pierwszej kolejności wskazania wymaga, że przepisy porządkowe obowiązujące w gminnym regularnym przewozie osób mają ze swej istoty charakter generalny i abstrakcyjny, co oznacza że nie są rozstrzygnięciami indywidualnymi i nie odnoszą się do konkretnego jednego zachowania. W kontekście powyższego nie uszedł uwadze organu nadzoru cel wprowadzenia do obrotu prawnego przez organ Gminy – Miasto Szczecin kwestionowanych regulacji. Analiza transmisji utrwalonej za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk z przebiegu V sesji Rady Miasta (obowiązek transmisji obrad i ich udostępniania, sformułowany w art. 20 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym, wprowadził prawodawca na mocy przepisów ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁷⁾ wskazuje, że *de facto*, wprowadzenie do przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całej Gminy – Miasto Szczecin kwestionowanych unormowań ma na celu uregulowanie przewozu środkami lokalnego transportu zbiorowego jednej niepełnosprawnej mieszkanki Gminy, poruszającej się pojazdem o napędzie elektrycznym o wymiarach nieznacznie przewyższających maksymalne gabaryty ustalone przez Radę, a uprawniające do przewozu środkami miejskiego transportu publicznego. Takie działanie organu stanowiącego nie może znaleźć akceptacji, także z uwagi na to, że organy władzy publicznej zobowiązane są do wspierania osób niepełnosprawnych i tworzenia takich mechanizmów legislacyjnych, które mają służyć realizacji tego celu, zabezpieczać uczestnictwo osób niepełnosprawnych w życiu społecznym i przeciwdziałać ich wykluczeniu społecznemu.

Zaznaczyć przy tym trzeba, że kwestie przestrzegania zasad ruchu drogowego, uregulowane są w ustawie Prawo o ruchu drogowym⁸⁾, w której w art. 129 ust. 1 prawodawca zdecydował, że *czuwanie nad bezpieczeństwem i porządkiem ruchu na drogach, kierowanie ruchem i jego kontrolowanie należą do zadań Policji*, przyznając jej jednocześnie odpowiednie narzędzia do realizacji tychże zadań (np. art. 129 ust. 2 pkt 7 lit a: wydawania poleceń osobie, która spowodowała przeszkodę utrudniającą ruch drogowy lub zagrażającą jego bezpieczeństwu). Zatem to rolą policji jest eliminowanie wszelkich zagrożeń w ruchu drogowym stwarzanych przez uczestników ruchu, nie zaś organu stanowiącego gminy, poprzez tworzenie przepisów porządkowych bez upoważnienia ustawowego w tym zakresie.

Dodatkowo w niniejszej sprawie podkreślić trzeba, że w dniu 30 października 2018 r. Rada Miasta Szczecin podjęła uchwałę Nr XLV/1325/18 *zmieniającą uchwałę w sprawie przepisów porządkowych dotyczących przewozu osób i bagażu ręcznego środkami lokalnego transportu zbiorowego organizowanego przez Gminę Miasto Szczecin - Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie*, w której § 1 pkt 2 nadała niemalże tożsame brzmienie regulacjom § 8 ust. 7 lit. b, c i d załącznika do uchwały Nr VI/79/15 Rady Miasta Szczecin z dnia 24 marca 2015 r. *w sprawie przepisów porządkowych dotyczących przewozu osób i bagażu ręcznego środkami lokalnego transportu zbiorowego organizowanego przez Gminę Miasto Szczecin - Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie*, jak w § 1 pkt 2, 3 i 4 uchwały Nr V/123/19 z dnia 26 marca 2019 r.

Wojewoda Zachodniopomorski rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 6 grudnia 2018 r., znak: P- 1.4131.392.2018.EM, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdził nieważność ww. przepisów uchwały Nr XLV/1325/18. Rada Miasta Szczecin nie skorzystała z przysługującego jej na mocy art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uprawnienia do zaskarżenia rozstrzygnięcia organu nadzoru do sądu administracyjnego, lecz po upływie 4 miesięcy podjęła ponowną próbę tożsamej zmiany przepisów porządkowych dotyczących przewozu osób i bagażu ręcznego środkami lokalnego transportu zbiorowego organizowanego przez Gminę Miasto Szczecin, nie zważając na przedstawioną przez Wojewodę ocenę prawną tychże unormowań.

wz. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Marek Subocz
WICEWOJEWODA

⁷⁾ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130 z późn. zm.).

⁸⁾ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1990 z późn. zm.).