



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 lutego 2014 r.

Poz. 1049



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.111.1.2014.RJ1

Wrocław, dnia 25 lutego 2014 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 5 we fragmencie: „*Administratorem targowiska jest Urząd Miasta i Gminy w Prochowicach*”, **ust. 6 i ust. 9, § 2 ust. 7, 8 i 10, § 3 ust. 2 i 3, § 4 ust. 3 i ust. 4** we fragmencie: „*i w każdej innej uzasadnionej sytuacji*” uchwały Rady Miasta i Gminy Prochowice z dnia 24 stycznia 2014 r. **Nr XLVI/264/2014 w sprawie ustalenia regulaminu targowiska.**

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 stycznia 2014 r., działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 11, art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), Rada Miasta i Gminy Prochowice podjęła uchwałę Nr XLVI/264/2014 w sprawie ustalenia regulaminu targowiska.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Sekretarza Miasta i Gminy Prochowice z dnia 30 stycznia 2014 r. nr OP.R.0711.2.2014 i wpłynęła do organu nadzoru dnia 31 stycznia 2014 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- **§ 1 ust. 5** we fragmencie: „*Administratorem targowiska jest Urząd Miasta i Gminy w Prochowicach*” i **ust. 6** z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.);

- **§ 1 ust. 9** z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121);

- **§ 2 ust. 7, 8 i 10, § 4 ust. 3** z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- § 3 ust. 2 i 3 z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 19 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r., Nr 95, poz. 613 z późn. zm.) oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

- § 4 ust. 4 we fragmencie: „i w każdej innej uzasadnionej sytuacji” z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Mocą § 1 przedmiotowej uchwały Rada Miasta i Gminy Prochowice wprowadziła w regulaminie targowiska w Prochowicach następujące zapisy:

- **ust. 5** „Administratorem targowiska jest Urząd Miasta i Gminy w Prochowicach, nadzór nad targowiskiem sprawuje Burmistrz Miasta i Gminy Prochowice.”;

- **ust. 6** „Obowiązkiem administratora jest utrzymywanie czystości, odpowiedniego stanu sanitarno-higienicznego, sprzątnięcie placu, wywóz nieczystości stałych, utrzymanie toalety oraz nadzór nad prawidłowym funkcjonowaniem sprzedaży.”.

Na mocy art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym radzie gminy (tu i nast. radzie miejskiej) przysługuje kompetencja do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Jak stanowi art. 7 Konstytucji: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji: „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.”

Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miasta i Gminy Prochowice musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób **ścisły, literalny**. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizacji tych zadań (...)*”.

Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania. W ocenie organu nadzoru kwestionowanych przez organ nadzoru postanowień nie można zaliczyć do żadnej z powyższych kategorii norm prawidłowego postępowania tj. ani do zasad, ani trybu korzystania z targowiska miejskiego. Na podstawie powołanej normy kompetencyjnej radzie gminy nie przysługuje uprawnienie do decydowania o tym, jaki konkretnie podmiot ma administrować gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej, jak też do nakładania na administratora takiego obiektu określonych obowiązków (tu w § 1 ust. 6 uchwały). Żaden przepis ustawowy nie upoważnił Rady do regulowania tej materii w przedmiotowej uchwale. Szczegółowe zadania zarządcy mogą być oczywiście powierzone określonemu podmiotowi, niemniej jednak takie regulacje, jako skierowane do oznaczonej jednostki, nie powinny się znajdować w uchwale w sprawie ustalenia regulaminu targowiska, stanowiącej akt prawa miejscowego.

Dodatkowo można wskazać, że Urząd Miasta i Gminy w Prochowicach jest wyłącznie aparatem pomocniczym do merytorycznej i technicznej obsługi organu wykonawczego gminy jako jednostki samorządu terytorialnego, czyli w tej sprawie Burmistrza Prochowic. Oznacza to, że w żadnym przypadku Urząd Miasta i Gminy w Prochowicach nie jest organem administracji publicznej, stąd już z tej przyczyny nie może być

administratorem terenu targowiska objętego niniejszą uchwałą (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2072/12).

Wskazać należy, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej: „Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej.”

Tak więc Rada może jedynie określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej (np. przez osobę fizyczną, gminną jednostkę organizacyjną), a nie wskazywać imiennie oznaczony podmiot wykonujący te zadania. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym: „Do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym.” Wybór konkretnego podmiotu należy zatem do kompetencji wójta (tu Burmistrza Prochowic) jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym (oczywiście w ramach uchwały Rady dotyczącej formy prowadzenia tej gospodarki). Jak czytamy w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 listopada 2012 r. (sygn. akt III SA/Wr 114/12) „*Godzi się również wyraźnie podkreślić, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej, w brzmieniu: "Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej", co oznacza tyle, że Rada może określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej. W żaden natomiast sposób nie można wysnuć z przytoczonej normy kompetencyjnej, upoważnienia dla Rady wskazywania imiennie oznaczonego podmiotu wykonującego te zadania. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, uprawnienie to przysługuje wyłącznie wójtowi gminy, który nie jest z kolei władny subdelegować przyznane mu uprawnienie na organ stanowiący.*”

Mając na uwadze powyższe zasadne jest stwierdzenie nieważności § 1 ust. 5 we fragmencie: „Administratorem targowiska jest Urząd Miasta i Gminy w Prochowicach” oraz ust. 6 uchwały.

W § 1 ust. 9 uchwały Rada Miasta i Gminy Prochowice postanowiła, że: „*Osoby dokonujące sprzedaży na targowisku zobowiązane są we własnym zakresie i na swój koszt do zabezpieczenia swojego stoiska przed kradzieżą, włamaniem lub innymi zdarzeniami losowymi.*”

W pierwszej kolejności należy wskazać, że powyższym zapisem Rada Miasta i Gminy wykroczyła poza upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Przytoczona wyżej regulacja uchwały nie stanowi bowiem o zasadach i trybie korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, lecz odnosi się do szczegółowych uzgodnień i warunków w sprawach związanych z zarządzaniem stoiskami targowymi (tu dotyczących kwestii zabezpieczenia stoisk przed kradzieżą, włamaniem lub innymi zdarzeniami losowymi przez osoby dokonujące sprzedaży na targowisku), jakie w opinii organu nadzoru powinny być przedmiotem umowy cywilnoprawnej pomiędzy zarządcą targowiska a osobą chcącą skorzystać z usług targowiska. Co także istotne, wskazana regulacja uchwały w sposób jednostronny kosztami związanymi z zabezpieczeniem stoisk obciąża osoby dokonujące sprzedaży na targowisku.

Wymaga zauważyć, iż każdorazowo w akcie rangi ustawowej musi być zawarte upoważnienie dla lokalnego prawodawcy, czyli tzw. delegacja. Upoważnienie to musi być wyraźne a nie tylko pośrednio wynikać z przepisów ustawowych, gdyż nie jest dopuszczalne domniemywanie kompetencji prawotwórczych. Każde wykroczenie poza upoważnienie (tak jak w tym przypadku) jest istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej i stanowi o naruszeniu konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego.

Wskazać należy, iż zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym to do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym, w którym to uprawnieniu mieści się także wybór konkretnego podmiotu zarządzającego targowiskiem. Oznacza to, że Rada Miasta i Gminy nie jest władna do podejmowania działań i czynności związanych z zarządzaniem targowiskiem, co *de facto* wpływałoby na zakres uprawnień i obowiązków zarządcy targowiska, ponieważ z mocy samej ustawy o samorządzie gminnym organ wykonawczy gminy samodzielnie decyduje w tym zakresie. Zwrócić trzeba uwagę, że wykonywanie czynności zarządzania targowiskiem miejskim nie wchodzi w zakres pojęciowy zasad korzystania z gminnych urządzeń i obiektów użyteczności publicznej.

Zdaniem organu nadzoru Rada wprowadzając do uchwały postanowienie § 1 ust. 9 wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, jednocześnie naruszając kompetencję burmistrza do zarządzania targowiskiem miejskim wynikającą z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 554/07 stwierdził, iż skoro ustawodawca konstytucyjny powołał organy stanowiące i wykonawcze, jako organy jednostek samorządu terytorialnego, to jako zasadę należy przyjąć, że przyznane ustawami kompetencje jednemu organowi nie mogą być realizowane przez inny organ tej jednostki.

W świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 Ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie.

Zdaniem organu nadzoru szczegóły dotyczące takich spraw jak zabezpieczenie stoisk przed kradzieżą, włamaniem lub innymi zdarzeniami losowymi przez osoby dokonujące sprzedaży na targowisku oraz kwestie ponoszenia ewentualnych kosztów z tym związanych powinny wynikać z umowy cywilnoprawnej na korzystanie z targowiska miejskiego, jaka zostanie zawarta pomiędzy zarządcą a osobą chcącą skorzystać z usług targowiska.

Stwierdzić zatem trzeba, że powyższy zapis uchwały posiadający charakter indywidualnego postanowienia umownego nie może stanowić unormowań aktu powszechnie obowiązującego (na obszarze działania organu, który go ustanowił), jakim jest przedmiotowa uchwała - akt prawa miejscowego.

Twierdzenie to pozostaje w związku z art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, określającym dopuszczalność kształtowania stosunku prawnego pomiędzy stronami umowy, zgodnie z którym strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Rada stanowiąc regulamin korzystania z obiektu użyteczności publicznej, jakim jest targowisko miejskie, nie jest zatem władna do wkraczania w uprawnienia zarządcy targowiska i doprecyzowywania wskazanych obowiązków czy zakazów dla podmiotów prowadzących handel na terenie targowiska. Za nieprawidłowy należy zatem uznać w/w zapis uchwały, który materię cywilistyczną, właściwą dla dwustronnych dobrowolnych stosunków prawnych między stronami, przenosi na grunt prawa administracyjnego regulowanego w drodze jednostronnego przymusu bez możliwości swobody zawarcia umowy.

Stwierdzić trzeba, że Rada wprowadzając do uchwały postanowienie, w przytoczonym powyżej brzmieniu, wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Tym samym, jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w normie kompetencyjnej, mamy do czynienia z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych.

Należy pamiętać, że organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia, przy czym obywatel może zawsze domagać się podania podstawy prawnej, na jakiej organ podjął konkretną działalność. Jest to zgodne z wymogami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego (W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 2002, wyd. V). Oznacza to, że każde działanie organu władzy publicznej musi znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu. Dotyczy to również organów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto akty prawa stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej (tu: z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym).

Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji jak i jej nieprawidłowa realizacja muszą być uznane za istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności regulacji.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 1 ust. 9 uchwały, ponieważ zapis ten istotnie narusza art. 40 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 353¹ Kodeksu cywilnego.

W § 2 przedmiotowej uchwały Rada Miasta i Gminy Prochowice wprowadziła w regulaminie targowiska w Prochowicach następujące zapisy:

- **ust. 7** „Do ważenia i mierzenia towarów mogą być używane wyłącznie jednostki miar obowiązujące w obrocie towarowym tj. sztuka, metr, kilogram, litr i ich pochodne.”;

- **ust. 8** „Narzędzia pomiarowe używane na targowisku muszą mieć ważną cechę legalizacyjną oraz winny być ustawione lub użytkowane w taki sposób, aby kupujący mieli możliwość stwierdzenia prawidłowości i rzetelności ważenia i mierzenia.”;

- **ust. 10** „Osoba prowadząca handel na targowisku jest obowiązana do umieszczenia cen na towarach wystawionych do sprzedaży.”

Zdaniem organu nadzoru działanie na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie obejmuje możliwości stanowienia przez Radę w zakresie obowiązujących jednostek miar służących do ważenia i mierzenia towarów na targowisku miejskim, jak też wskazywanie wymaganych cech dla narzędzi pomiarowych i sposobu ich użytkowania. Zauważyć bowiem należy, że powyższa materia jest już uregulowana przepisami ustawy z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1069). Celem tej ustawy jest zapewnienie jednolitości miar i wymaganej dokładności pomiarów wielkości fizycznych w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 1 ustawy). Ustawa reguluje zagadnienia: 1) legalnych jednostek miar i państwowych wzorców jednostek miar; 2) prawnej kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych; 3) kompetencji i zadań organów administracji rządowej właściwych w sprawach miar, zwanych dalej "organami administracji miar"; 4) sprawowania nadzoru nad wykonywaniem przepisów ustawy (art. 2 ustawy). Dodatkowo na podstawie art. 8 ust. 6, art. 9 pkt 1-5, art. 9a ustawy z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach zostały wydane odpowiednie akty wykonawcze:

- rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie rodzajów przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej oraz zakresu tej kontroli (Dz. U. z 2008 r. Nr 3, poz. 13 z późn. zm.),

- rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 7 stycznia 2008 r. w sprawie prawnej kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 5, poz. 29 z późn. zm.),

- rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2007 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać przyrządy do pomiaru długości, oraz szczegółowego zakresu sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych (Dz. U. z 2007 r. Nr 250, poz. 1872),

- rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 16 maja 2007 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać odważniki, oraz szczegółowego zakresu sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych (Dz. U. z 2007 r. Nr 101, poz. 678).

Stwierdzić zatem trzeba, iż Rada Miasta i Gminy Prochowice nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w ustawie czy rozporządzeniu.

Odnosnie zaś § 2 ust. 10 uchwały wskazać trzeba, że kwestię uwidaczniania cen towarów oraz sposób oznaczania ceną towarów określa art. 12 ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach (Dz. U. z 2013 r., poz. 385), a nadto materię w tym zakresie reguluje także rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad uwidaczniania cen towarów i usług oraz sposobu oznaczania ceną towarów przeznaczonych do sprzedaży (Dz. U. z 2002 r. Nr 99, poz. 894 z późn. zm.). Powtórzyć więc należy, że Rada nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w ustawie czy rozporządzeniu.

Wedle art. 94 Konstytucji RP podstawą prawną stanowienia prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie. Każdorazowo więc w akcie rangi ustawowej zawarte musi być upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja. Upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych. Akty prawa miejscowego nie mogą być automatyczne, wydawane bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Ponadto nie mogą one regulować materii ustawowych i nie mogą wykraczać poza unormowania ustawowe. Wyjątkowo, gdy istnieje wyraźne upoważnienie ustawowe, akty prawa miejscowego mogą regulować poszczególne sprawy w sposób odmienny od przewidzianego w ustawach dla całego państwa (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 16 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/Go 1066/13, orzeczenie nieprawomocne).

Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt jest skierowany. Zatem z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co już zostało uregulowane w obowiązującej ustawie, a uchwała zawierająca takie unormowania, jako istotnie naruszająca prawo, winna być uznana za nieważną w części, w jakiej zawiera takowe regulacje.

Rada Miasta i Gminy Prochowice, podejmując niniejszą uchwałę, w § 2 ust. 7, 8 i 10 przekroczyła zakres przekazanego jej upoważnienia ustawowego, tymczasem każdorazowe przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Stanowisko organu nadzoru potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99): *"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."*. W przedmiotowej kwestii wypowiedział się również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 13 września 2007 r. (sygn. akt II SA/Op 350/07) stwierdził że: *"Organ wykonujący kompetencję prawodawczą w zawartym upoważnieniu ustawowym obowiązany jest zatem działać ściśle w granicach tego upoważnienia."*. Mając na uwadze cytowany już wyżej art. 7 Konstytucji RP, zasadnym jest przytoczenie również jednej z tez postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04 (OSNKW 2005/3/29): *"Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej."*.

W tym stanie rzeczy celowe i zasadne jest stwierdzenie nieważności § 2 ust. 7, 8 i 10 przedmiotowej uchwały.

W § 3 uchwały Rada Miasta i Gminy Prochowice postanowiła, że:

- **ust. 2** *„Do dokonania kontroli uiszczenia opłaty targowej mają prawo osoby upoważnione przez Burmistrza Miasta i Gminy Prochowice.”;*

- **ust. 3** *„Na żądanie kontrolującego sprzedający ma obowiązek okazać kwit opłaty targowej.”*

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia uchwały zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Rada na podstawie normy kompetencyjnej zawartej w tym przepisie zobowiązana była do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania.

W ocenie organu nadzoru, kwestionowanych postanowień nie można zaliczyć do żadnej z powyższych kategorii norm prawidłowego postępowania - do zasad bądź trybu korzystania z targowiska miejskiego. Zapisy te dotyczą materii związanej z opłatą targową, ściśle zasad i trybu kontroli w sprawie uiszczenia stosownej opłaty. Wskazać należy, że właściwą podstawą prawną dla przyjęcia regulaminu targowiska jest art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Natomiast wszelkie regulacje dotyczące opłaty targowej winny znaleźć się w uchwale podejmowanej na podstawie art. 19 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r., Nr 95, poz. 613 z późn. zm.), nie zaś w regulaminie targowiska. W regulaminie targowiska Rada obowiązana jest określić zasady i tryb korzystania z targowiska miejskiego.

Z powyższego wynika zatem, że Rada podejmując § 3 ust. 2 i 3 uchwały przekroczyła zakres udzielonego jej upoważnienia.

W § 4 ust. 3 uchwały znalazł się zapis, zgodnie z którym: „Osoby, które dopuszczają się zniszczenia mienia wchodzącego w skład targowiska, poza odpowiedzialnością karną zobowiązane są do naprawienia szkody w pełnej jej wysokości.”

Zarówno uprawnieniem, jak i obowiązkiem gminy jest dbałość o należyty stan gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, a do takich niewątpliwie należą targowiska miejskie. Tym samym, działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy może wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Podejmowanie działalności uchwałodawczej w tym przedmiocie nie oznacza jednak niczym nieskrępowanej swobody rady w tworzeniu aktów normatywnych w takich sytuacjach. Tak więc zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wykroczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń, zwłaszcza wtedy, gdy cechy prawne i granice owego korzystania zostały zdefiniowane w przepisach wyższego rzędu.

Zdaniem organu nadzoru norma kompetencyjna upoważniająca Radę do podjęcia przedmiotowej uchwały, czyli art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którą na podstawie ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie daje Radzie upoważnienia do rozstrzygnięcia w drodze aktu prawa miejscowego w kwestiach ponoszenia odpowiedzialności materialnej przez osoby niszczące mienie wchodzące w skład targowiska.

Zamieszczanie takich zapisów w akcie prawa miejscowego, jakim jest uchwała rady gminy, jest niedopuszczalne w sytuacji, gdy akty wyższego rzędu regulują te kwestie w sposób kompleksowy. Tu na uwagę zasługują w szczególności postanowienia ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121). W przekonaniu organu nadzoru Rada Miasta i Gminy stanowiąc regulamin targowiska nie posiadała upoważnienia do zamieszczania w akcie prawa miejscowego regulacji dotyczących zakresu odpowiedzialności cywilnej zarówno kontraktowej, jak i deliktowej, stron określonego stosunku prawnego.

W ocenie organu nadzoru postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności mogą zostać zawarte jedynie w ustawie lub mogą być uregulowane na mocy czynności prawnej (np. umowy). Należy tu wskazać np. na przepisy art. 415 i nast. Kodeksu cywilnego, które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Tym bardziej, regulacja taka nie znajduje uzasadnienia w akcie wydanym na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Rada, zdaniem organu nadzoru, wykroczyła poza zakres przyznanego jej przez ustawodawcę upoważnienia do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, jakimi są targowiska.

Kwestia odpowiedzialności oraz ewentualny obowiązek naprawienia szkody podlega ocenie sądów powszechnych w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa rangi ustawowej, w tym między innymi w oparciu o wskazany przepis Kodeksu cywilnego. Akt administracyjny nie może z góry przesądzać o odpowiedzialności jednej ze stron za określone zdarzenia. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 15 marca 2007 r. II SA/Wr 745/06 „*narusza prawo nie tylko akt prawa miejscowego, który wykrocza poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale również taki, który zawiera ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej*”.

Mając na uwadze treść art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa oraz art. 94 Konstytucji stanowiącego, że organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, należy stwierdzić, że podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu – aktu prawa miejscowego - musi być wyraźne upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie szczególnej. Tym samym realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej prze-

pisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust.1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).*”

W § 4 ust. 4 uchwały Rada postanowiła, że: „*W sytuacjach nagłych zdarzeń losowych, klęsk żywiołowych, zagrożenia życia i zdrowia ludzi i w każdej innej uzasadnionej sytuacji Burmistrz Miasta i Gminy Prochowice jest upoważniony do zawieszenia działalności targowiska. Zawieszenie może być częściowe lub całkowite.*”

Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Tymczasem treść § 4 ust. 4 uchwały we fragmencie: „i w każdej innej uzasadnionej sytuacji” może powodować u organu wykonującego uchwałę - Burmistrza Miasta i Gminy Prochowice, jak i pozostałych podmiotów, do których skierowana jest uchwała, uzasadnione wątpliwości co do poprawnej interpretacji tego zapisu. Zwrot ten nie spełnia bowiem ustawowego wymogu odpowiedniej szczegółowości. Na podstawie mało precyzyjnego sformułowania w postaci „innej uzasadnionej sytuacji” nie jest możliwe wskazanie w sposób niebudzący wątpliwości i zastrzeżeń, w jakich jeszcze innych konkretnych sytuacjach możliwe jest zawieszenie działalności targowiska. W ocenie zatem organu nadzoru stosowanie w praktyce tak niejednoznacznego sformułowania uchwały powodować mogłoby niepotrzebne spory i konflikty prawne.

Jak stanowi art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: „*Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.*”. Pochodną wyrażonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Oznacza to, że normy stanowione przez prawodawcę powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Taki wymóg stawiany powinien być w szczególności aktom prawa miejscowego, jako że stanowią prawo powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły. W demokratycznym państwie prawa obywatel nie może ponosić konsekwencji ewidentnych błędów i zaniedbań prawodawcy, w tym zwłaszcza takich, które powodują niepewność co do znaczenia sformułowań przepisów prawnych. Podstawowym warunkiem tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawa jest przestrzeganie reguł poprawnej legislacji, w tym określoności przepisów prawa. O stanie praworządności w państwie można mówić, gdy zrealizowane zostaną łącznie postulaty, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa. W demokratycznym systemie prawa należy stworzyć warunki, w których przepis prawa będzie powszechnie dostępny i zrozumiały, a brak tłumaczenia lub nieprawidłowe tłumaczenie nie może prowadzić do pogorszenia sytuacji adresatów tego przepisu.

„*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. Obywatele i inni adresaci norm prawnych w demokratycznym państwie prawnym nie powinni ponosić konsekwencji wadliwych działań prawodawcy, w szczególności wynikających z nieprecyzyjnego znaczenia przepisów prawnych. Organ nadzoru trafnie zauważył, że o stanie praworządności w państwie można mówić, przy łącznej realizacji postulatów, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa. Podkreślił, że należy stworzyć warunki, w których przepisy prawne będą powszechnie dostępne i zrozumiałe.*” (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. sygn. akt III SA/Wr 568/11).

Zdaniem organu nadzoru zasadne jest więc stwierdzenie nieważności § 4 ust. 4 uchwały we fragmencie: „i w każdej innej uzasadnionej sytuacji” ze względu na istotne naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
A. M. Skorupa