



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 8 kwietnia 2019 r.

Poz. 2388

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.45.6.2019.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 8 kwietnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 10 i §3 załącznika nr 1 (Regulamin Targowiska Gminnego „Zielony Rynek” w Kamieńcu Ząbk. przy ul. Kolejowej 3) do uchwały nr V/39/2019 Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie ustalenia Regulaminu targowiska gminnego w Kamieńcu Ząbkowickim.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kamieniec Ząbkowicki na sesji w dniu 27 lutego 2019 r. podjęła m.in. uchwałę nr V/39/2019 w sprawie ustalenia Regulaminu targowiska gminnego w Kamieńcu Ząbkowickim - dalej: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 11 marca 2019 r.

W toku badania legalności uchwały nr V/39/2019 Organ Nadzoru stwierdził, że:

- 1) **§ 2 ust. 10 załącznika nr 1 (Regulamin Targowiska Gminnego „Zielony Rynek” w Kamieńcu Ząbk. przy ul. Kolejowej 3) do uchwały w sposób istotny narusza art. 40 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - dalej: ustawy, poprzez przekazanie Wójtowi Gminy kompetencji do określenia elementów zasad i trybu korzystania z targowiska gminnego, jako gminnego obiektu użyteczności publicznej;**
- 2) **§ 3 załącznika nr 1 (Regulamin Targowiska Gminnego „Zielony Rynek” w Kamieńcu Ząbk. przy ul. Kolejowej 3) do uchwały w sposób istotny narusza art. 15 ust. 1 i art. 19 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1445) poprzez przyznanie Wójtowi Gminy kompetencji do określenia stawek opłaty targowej.**

W § 2 ust. 10 załącznika nr 1 do uchwały postanowiono: „Zasady i sposób rezerwacji stanowisk handlowych na targowisku zostaną określone w drodze odrębnego zarządzenia Wójta Gminy Kamieniec Ząbkowicki oraz w umowach cywilnoprawnych z rezerwującymi (osobami prowadzącymi działalność handlową).”.

Z art. 18 ust. 1 ustawy wynika zasada domniemania kompetencji rady gminy w zakresie spraw pozostających w zakresie działania gminy. Zakres działania gminy stanowią wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6 ust. 1 ustawy). Z kolei jednym z zadań własnych gminy jest gospodarka nieruchomościami stanowiącymi gminny zasób nieruchomości (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy). Jednym z elementów gospodarki nieruchomościami wchodzącymi w skład gminnego zasobu jest ustalenie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, które powinny stanowić akt prawa miejscowego (art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy). Natomiast zgodnie z art. 41 ust. 1: "Akty prawa miejscowego określa rada gminy w formie uchwały."

Artykuł 18 ust. 1 ustawy nie może jednak stanowić jedynej podstawy, w oparciu o którą rada gminy może podejmować uchwały i wprowadzać normy prawne o dowolnej treści, wykraczającej poza ściśle określoną w przepisach prawa kompetencję tego organu, byle mieściła się ona w ogólnym zakresie działania gminy. Uchwała rady gminy, jak również każdy przepis zawarty w niej, musi zatem być oparta o szczegółową podstawę, wymienioną w innym przepisie rangi ustawowej. Unormowanie z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zawiera ogólną normę kompetencyjną, która nie może stanowić umocowania do podjęcia jakiegokolwiek uchwały bądź uchwalenia jakiegokolwiek przepisu bez istnienia dodatkowego przepisu szczególnego zawartego w akcie wyższego rzędu.

Ustawodawca, przyznając radzie gminy kompetencję do ustalenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, wprowadził tym samym wymóg precyzyjnego i wyczerpującego ustalenia tych zasad przez organ stanowiący gminy. Nie przewidział jednocześnie możliwości subdelegacji tej kompetencji, w całości albo w części, na organ wykonawczy gminy. Za taką subdelegację kompetencji nie może być uznany w szczególności art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 827): "Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.". Przepis ten upoważnia jedynie do powierzenia kompetencji w zakresie ustalenia wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego, zatem nie upoważnia do kompleksowego albo częściowego powierzenia wójtowi gminy do uregulowania materii określonej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Zasady i sposób rezerwacji stanowisk handlowych na targowisku, stanowiącym gminny obiekt użyteczności publicznej i położonym na nieruchomości należącej do zasobu komunalnego gminy, stanowią element zasad i trybu korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej i powinny w sposób jednoznaczny i precyzyjny wynikać z uchwały rady gminy podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. W oparciu o te zasady wójt gminy, jako organ gospodarujący mieniem komunalnym, jest władny do zawarcia z potencjalnymi najemcami stanowisk handlowych, umów regulujących wzajemne prawa i obowiązki stron związane z udostępnieniem wymienionych stanowisk na cele prowadzenia działalności handlowej.

Artykuł 40 ust. 2 pkt 4 w powiązaniu z art. 41 ustawy jednoznacznie wskazuje na zakres wyłącznej właściwości rady gminy w wymienionych w tym artykule sprawach ustalania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Wyłączna właściwość rady gminy oznacza, że kompetencji tych rada nie może przekazać innemu organowi. Podjęcie czynności z tego zakresu przez inny organ sprawi, iż uznane one będą za czynności podjęte bez podstawy prawnej. Podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 41 ust. 1 ustawy uchwała jest aktem normatywnym o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, z czego wynika prawo jak i obowiązek wprowadzenia norm władczych o charakterze autonomicznym, wielokrotnego zastosowania, skierowanych do nieokreślonej liczby adresatów. Ustawodawca na mocy powyższych oraz pozostałych przepisów ustawy nie upoważnił wójta gminy do wydawania aktów prawa miejscowego z zakresu zasad, trybu czy sposobu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Ustanowione mocą § 2 ust. 10 załącznika nr 1 do uchwały upoważnienie dla wójta do określenia czy dookreślenia tych zasad nie może być zatem uznane za realizację kompetencji rady gminy wynikającej z powołanych przepisów ustawy.

W §3 załącznika nr 1 do uchwały Rada postanowiła: "Osoby prowadzące sprzedaż na terenie targowiska obowiązane są do uiszczenia opłaty targowej wg stawek określonych Zarządzeniem Wójta Gminy w sprawie ustalenia opłaty targowej."

Również w tym przypadku należy organowi stanowiącemu Gminy Kamieniec Ząbkowicki postawić zarzut istotnego naruszenia przepisów kompetencyjnych wyższego rzędu.

Przesądza o tym brzmienie art. 217 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy.”. Z kolei zgodnie z przepisem art. 15 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych: „1. Rada gminy może wprowadzić opłatę targową. Opłatę targową pobiera się od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach (...).”. Natomiast zgodnie z art. 19 pkt 1 tej ustawy: „Rada gminy, w drodze uchwały określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłat określonych w ustawie, (...)”. Z przywołanych norm wynika, że kwestie związane z daninami publicznymi, w szczególności z podatkami, mają przede wszystkim podstawę

w regulacjach rangi ustawowej. Po drugie, w przedmiocie opłaty targowej kształt obowiązku podatkowego i kompetencję do ukształtowania tego obowiązku uregulowano w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, przyznając ją jednoznacznie radzie gminy. Organ stanowiący gminy, korzystając z przyznanej kompetencji do wprowadzenia opłaty targowej, jest zobowiązany do uregulowania, w drodze osobnej uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wszystkich, określonych w art. 19 pkt 1 powołanej ustawy, elementów związanych ustalaniem i poborem tej opłaty. Rada Gminy Kamieniec Ząbkowicki nie może, jak to uczyniła w §3 załącznika nr 1 do uchwały, wychodzić poza zakres przyznanej jej kompetencji do wprowadzenia podatku – opłaty targowej subdelegując ją, w całości albo w części (tu: w zakresie określenia wysokości stawek) na inny organ czy korzystać z tej kompetencji w sposób wybiórczy.

Należy przypomnieć, że organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). 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. Jest to zgodne z wymogami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego, wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP (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. Z kolei kwestie te powinny być regulowane tylko przez ten organ, który jest wskazany w normie kompetencyjnej.

Mając na uwadze powyższe, postanawia się jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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.

Wojewoda Dolnośląski:
P. Hreniak