



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 8 stycznia 2016 r.

Poz. 117

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.47.19.2015.RJ1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 21 grudnia 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515)

stwierdzam nieważność

§ 7 ust. 2, § 8 pkt 7, 8 i 11, § 9, § 10 pkt 2, 3, 5 i 6, § 12 oraz § 13 załącznika do uchwały Nr **XV/77/15** Rady Gminy Kamienna Góra z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia miejsc wyznaczonych do handlu, zasad i wysokości stawek opłaty targowej oraz regulaminu placu targowego.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kamienna Góra, powołując się na art. 7 ust. 1 pkt 11, art. 18 ust. 1, 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 z późn. zm.), art. 15 ust. 1, art. 19 pkt 1 lit. a i pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 849 z późn. zm.) oraz art. 47 § 4a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.), podjęła na sesji w dniu 25 listopada 2015 r. uchwałę Nr XV/77/15 w sprawie ustalenia miejsc wyznaczonych do handlu, zasad i wysokości stawek opłaty targowej oraz regulaminu placu targowego. Załącznikiem do przedmiotowej uchwały jest regulamin placu targowego zlokalizowanego we wsi Krzeszów w obrębie: od skrzyżowania ulic Kalwaria i Michała Willmanna do skrzyżowania ulic Michała Willmanna i opata Bernarda Rosy.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Wójta Gminy Kamienna Góra z dnia 30 listopada 2015 r. nr RG.0711.16.2015 i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 01 grudnia 2015 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- **§ 7 ust. 2** załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515) w związku z § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908);

- **§ 8 pkt 7, 8 i 11 oraz § 9 i § 12 ust. 1 i 2** załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym;

- **§ 10 pkt 2, 3, 5 i 6 oraz § 12 ust. 3** załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 3531 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 z późn. zm.);

- § 12 ust. 4 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 33 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i art. 7 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1202) oraz art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.);

- § 13 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

W § 7 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *„Sprzedaż artykułów spożywczych wymagających zabezpieczenia przed wpływem temperatury i nasłonecznienia może być prowadzona wyłącznie za pomocą specjalistycznych środków transportu.”*

Delegacja ustawowa do podjęcia regulaminu korzystania z targowiska gminnego zawarta jest w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Wskazany przepis precyzuje zagadnienia, jakie powinny być zawarte w uchwalanym regulaminie, przy czym akt ten nie może wykraczać poza te kwestie, jak i normować tego, co zostało już uregulowane w innych przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Stwierdzić trzeba, że rozpatrywane postanowienie regulaminu nie określa zasad i trybu korzystania z targowiska gminnego w zakresie przewidzianym przez ustawodawcę, lecz dotyczy warunków sanitarnych, w jakich może odbywać się sprzedaż artykułów spożywczych.

Sprawy jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz organizację i zasady działania Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych reguluje ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz. U. z 2015 r., poz. 678). Zgodnie z art. 9 tej ustawy „Artykuły rolno-spożywcze należy składować i transportować w sposób zapewniający utrzymanie ich właściwej jakości handlowej”, a do zadań Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych należy m.in. kontrola warunków składowania i transportu artykułów rolno-spożywczych (art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy).

Ponadto o wymaganiach prawnych dotyczących temperatur przewozu towarów mówi przyjęta przez Polskę w 1984 r. Umowa o międzynarodowych przewozach szybko psujących się artykułów żywnościowych i o specjalnych środkach transportu przeznaczonych do tych przewozów (Dz. U. z 2015 r., poz. 667), sporządzona w Genewie 1 września 1970 r., tzw. umowa ATP. Podane są w niej m.in. maksymalne temperatury dozwolone przy transporcie artykułów spożywczych czy klasyfikacje pojazdów przeznaczonych do ich przewozu. Podobne wytyczne znajdują się także w przepisach prawa unijnego. Dla przykładu, transport produktów pochodzenia zwierzęcego reguluje Rozporządzenie (WE) 853/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. Odnosi się ono do higieny transportu drogowego i podaje np., w jakich temperaturach przewozić można świeże czerwone i białe mięso.

Co do zasady w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Na powyższe wskazuje zarówno § 137 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r. nr 100, poz. 908) oraz orzecznictwo sądów administracyjnych, w którym podkreśla się, że naruszenie tej zasady techniki prawodawczej stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (twórcy prawa powszechnie obowiązującego), co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 maja 2008 r. sygn. akt III SA/Wr 204/08, opubl. w lex 507817).

Zdaniem organu nadzoru § 7 ust. 2 załącznika do uchwały został podjęty z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, jak i z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji.

W § 8 załącznika do uchwały postanowiono, że: *„Na Targowisku zakazuje się prowadzenia sprzedaży następujących artykułów: 1) nafty, benzyny, innych paliw; 2) substancji i mieszanin niebezpiecznych; 3) produktów leczniczych i wyrobów medycznych; 4) broni, amunicji, materiałów wybuchowych i wyrobów pirotechnicznych (w tym petard, rac itp.); 5) walut obcych oraz dewiz; 6) suplementów diety; 7) środków spożywczych niewiadomego pochodzenia, zafalszowanych, zepsutych lub szkodliwych dla zdrowia lub życia”*

człowieka; 8) artykułów pochodzących z przestępstwa lub nielegalnego źródła; 9) innych artykułów, objętych zakazem sprzedaży na podstawie odrębnych przepisów prawa. 10) prowadzenia sprzedaży w drodze publicznych losowań; 11) organizowania i prowadzenia gier hazardowych i oszukańczych.”.

Analizując zapis § 8 pkt 7 załącznika do uchwały należy odwołać się do istoty aktu prawa miejscowego, jako źródła praw i obowiązków adresatów – obywateli. Uchwały Rad Gmin należy postrzegać przez pryzmat naczelných zasad prawa administracyjnego, czyli oznaczoneści prawa i pogłębiania zaufania. Zwrot „środki spożywcze niewiadomego pochodzenia, zafalszowane, zepsute lub szkodliwe dla zdrowia lub życia człowieka” jest na tyle nieostry, że wprowadza poważne problemy interpretacyjne już na poziomie rozważań teoretycznych. W przypadku wystąpienia praktycznego problemu, tj. konieczności ustalenia pochodzenia, autentyczności, przydatności do spożycia, jak i zakwalifikowania jako szkodliwego dla zdrowia lub życia człowieka danego towaru, rozwiązanie może okazać się utrudnione lub wręcz niemożliwe. Tu dodatkowo zaznaczyć należy, że tego typu materia regulowana jest już w sposób szczegółowy na poziomie ustawowym (np. ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych). Z przepisów zawartych w regulaminie nie wynika, co należy rozumieć pod użytymi w tym akcie pojęciami takimi np. jak „niewiadome pochodzenie” czy „szkodliwość dla zdrowia”. W rezultacie, wobec braku jasnych kryteriów, sposób sformułowania postanowienia § 8 pkt 7 załącznika do uchwały daje szerokie pole do podejmowania arbitralnych decyzji i nierównego traktowania przy rozstrzyganiu poszczególnych przypadków. Dlatego niedopuszczalne jest używanie nieostrých pojęć w aktach prawnych, zwłaszcza aktach prawa miejscowego. Ustawodawca upoważnia Radę Gminy do podejmowania takich aktów po to, by biorąc pod uwagę miejscowe zwyczaje szczegółowo uregulować prawa i obowiązki adresatów. Jednak od takiej regulacji winno się oczekiwać pełnej przejrzystości i braku niejasności interpretacyjnych. Ponadto należy zauważyć, iż do badania towarów pod kątem przydatności do spożycia, pochodzenia i szkodliwości właściwe są odpowiednie organy, w zależności od rodzaju towaru. Przeważnie niemożliwe jest, bez przeprowadzenia specjalistycznych ekspertyz, ocenienie szkodliwości danego produktu. Ponadto kryterium „szkodliwości dla zdrowia” w nieprofesjonalnym obrocie towarów (nielaboratoryjnym) jest kryterium wysoce subiektywnym. W związku z powyższym należy uznać, iż zwrot „środki spożywcze niewiadomego pochodzenia, zafalszowane, zepsute lub szkodliwe dla zdrowia lub życia człowieka” nie może stanowić podstawy wprowadzania zakazu w akcie prawa miejscowego, ze względu na jego niejednoznaczność.

Rada Gminy mocą § 8 pkt 8 załącznika do uchwały zabroniła sprzedaży artykułów pochodzących z przestępstwa lub nielegalnego źródła. Zdaniem organu nadzoru po pierwsze obrót takimi rzeczami zabroniony jest na podstawie art. 291 i art. 292 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.). Po drugie należy zauważyć, że Rada Gminy dopuściła się w tym miejscu pewnej niekonsekwencji. Zabroniła sprzedaży rzeczy pochodzących z przestępstwa, nie wspominając nic o materii wykroczeniowej. Tymczasem np. zgodnie z art. 122 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 z późn. zm.) popełnia wykroczenie, ten kto nabywa mienie, wiedząc o tym, że pochodzi ono z kradzieży lub z przywłaszczenia, lub pomaga do jego zbycia albo w celu osiągnięcia korzyści majątkowej mienie to przyjmuje lub pomaga do jego ukrycia, jeżeli wartość mienia nie przekracza 1/4 minimalnego wynagrodzenia. Abstrahując od faktu umieszczenia powyższej regulacji w uchwale, należy stwierdzić, że wskazane uregulowanie Kodeksu wykroczeń jest odpowiednikiem art. 291 i 292 Kodeksu karnego, dlatego powinny one jednocześnie być regulowane.

Ponadto, przepis dotyczący prowadzenia gier hazardowych (§ 8 pkt 11 załącznika do uchwały) należy uznać za sprzeczny z art. 128 Kodeksu wykroczeń w zw. z ustawą z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 612 z późn. zm.). Rada Gminy nie może bowiem powielać istniejących zakazów ustawowych w aktach prawa miejscowego, zwłaszcza, gdy nie są jednobrzmiące z ustawowymi, a zatem modyfikują przepisy ustawowe.

Zgodnie z regułą wyrażoną w art. 3 ust. 1 ustawy o grach hazardowych urządzenie i prowadzenie działalności w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych i gier na automatach jest dozwolone wyłącznie na zasadach określonych w ustawie. Oznacza to, że działalność w zakresie jakiegokolwiek gry losowej, zakładu wzajemnego, czy też gry na automacie, która prowadzona jest w sprzeczności z przepisami ustawy, jest działalnością nielegalną. W myśl regulacji ustawowej urządzenie gier cylindrycznych, gier w karty, w tym turniejów gry pokera, gier w kości oraz gier na automatach jest dozwolone wyłącznie w kasynach gry na zasadach i warunkach określonych w zatwierdzonym regulaminie i udzielonej koncesji lub udzielonym zezwoleniu, a także wynikających z przepisów ustawy. Podobnie – urządzenie gry bingo

pieniężne jest dozwolone wyłącznie w salonach gry bingo pieniężne na zasadach i warunkach określonych w zatwierdzonym regulaminie i udzielonym zezwoleniu, a także wynikających z przepisów ustawy (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o grach hazardowych). Otwarcie i prowadzenie tych ośrodków gier wymaga koncesji, bądź zezwolenia. Ich uzyskanie możliwe jest po spełnieniu szeregu warunków dotyczących samego organizatora gier, ale również i samej gry, a nawet towarzyszących okoliczności. Działalność ta zatem w szerokim zakresie jest reglamentowana przez państwo.

Zakaz prowadzenia gier hazardowych bez zezwolenia wynika z art. 89 ust. 1 ustawy o grach hazardowych. Jak stanowi powołany przepis karze pieniężnej podlega:

- 1) urządzający gry hazardowe bez koncesji lub zezwolenia, bez dokonania zgłoszenia, lub bez wymaganej rejestracji automatu lub urządzenia do gry;
- 2) urządzający gry na automatach poza kasynem gry;
- 3) uczestnik w grze hazardowej urządzanej bez koncesji lub zezwolenia.

Zgodnie natomiast z art. 128 § 1 Kodeksu wykroczeń „Kto w celu osiągnięcia korzyści majątkowej urządza grę hazardową albo używa do niej środków lub pomieszczenia, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.”

Z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu lub modyfikacji wiążących go powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Z § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej wprost wynika, iż w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Z mocy § 143 rozporządzenia regulacja ta ma odpowiednie zastosowanie także do aktów prawa miejscowego.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 czerwca 2015 r. (sygn. akt II OSK 1333/15) czytamy, że: „*W utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, jak też jest dezinformujące. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.*”

Mocą § 9 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Gminy Kamienna Góra wprowadziła w regulaminie targowiska we wsi Krzeszów następujące zapisy: „*Zarządca jest zobowiązany do:*

1) utrzymywania w należytym stanie tablic informacyjnych i umieszczanie na nich aktualnych informacji dotyczących:

- a) Regulaminu Targowiska;*
- b) uchwały Rady Gminy w sprawie ustalenia dziennych stawek opłaty targowej na terenie gminy.*
- 2) czuwania nad przestrzeganiem regulaminu i wydawania poleceń w celu usunięcia uchybień;*
- 3) wyznaczania miejsca sprzedaży poszczególnym Użytkownikom oraz czuwania nad ich prawidłowym wykorzystaniem;*
- 4) wstrzymywania sprzedaży towarów objętych zakazem sprzedaży lub, co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że są one szkodliwe dla zdrowia i jednocześnie zawiadamia właściwy organ sanitarny lub inny kompetentny organ.”*

Na mocy art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym radzie gminy 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 Gminy Kamienna Góra 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 **ściśle, 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 jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu 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 gminnego. Na podstawie powołanej normy kompetencyjnej rada gminy nie przysługuje uprawnienie do nakładania na zarządcę takiego obiektu określonych obowiązków. 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.

Mając na uwadze powyższe zasadne jest stwierdzenie nieważności § 9 załącznika do uchwały.

W § 10 załącznika do uchwały Rada Gminy Kamienna Góra postanowiła, że: „*Użytkownicy prowadzący sprzedaż na Targowisku są obowiązani do:*

- 1) *dokonywaniu sprzedaży w miejscu wyznaczonym przez Zarządcę zgodnie z obowiązującymi przepisami;*
- 2) *utrzymania czystości i porządku w czasie trwania handlu oraz uprzątnięcia miejsca prowadzenia handlu po zakończeniu sprzedaży;*
- 3) *posiadania przy sobie dokumentu umożliwiającego ustalenie ich tożsamości;*
- 4) *usunięcia z terenu Targowiska pojazdów oraz przenośnych stanowisk handlowych najpóźniej w ciągu godziny od zakończenia prowadzenia sprzedaży;*
- 5) *zabezpieczenia we własnym zakresie i na własny koszt swojego stoiska przed kradzieżą, włamaniem, lub innymi zdarzeniami losowymi.*
- 6) *przestrzegania postanowień niniejszego regulaminu, przepisów sanitarnych, BHP, przeciwpożarowych, innych przepisów prawnych regulujących zakres prowadzonej działalności oraz poleceń Zarządcy w zakresie uprawnień określonych niniejszym regulaminem.*”.

W § 12 ust. 3 załącznika do uchwały znalazł się zapis, zgodnie z którym: „*Wszelkie sprawy nie ujęte w regulaminie Targowiska Użytkownicy Targowiska uzgadniają z Zarządcą.*”.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w zakresie zapisów § 10 pkt 2, 3, 5 i 6 oraz § 12 ust. 3 załącznika do uchwały Rada Gminy wykroczyła poza upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Przytoczone wyżej regulacje uchwały nie stanowią bowiem o zasadach i trybie korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, lecz odnoszą się do szczegółowych uzgodnień i warunków w sprawach związanych z zarządzaniem stoiskami targowymi (tu

dotyczących takich kwestii jak: utrzymanie czystości i porządku miejsca prowadzenia handlu; posiadanie dokumentu umożliwiającego ustalenie tożsamości; zabezpieczenie 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. W umowie takiej mógłby zostać również uregulowany sposób uzgadniania spraw nieujętych w regulaminie pomiędzy użytkownikami targowiska a zarządcą. Co także istotne, regulacja § 10 pkt 5 załącznika do 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 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 gminnym (administrowaniem mieniem komunalnym - targowiskiem) nie wchodzi w zakres pojęciowy zasad korzystania z gminnych urządzeń i obiektów użyteczności publicznej.

Zdaniem organu nadzoru Rada wprowadzając w załączniku do uchwały postanowienia § 10 pkt 2, 3, 5 i 6 oraz § 12 ust. 3 wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, jednocześnie naruszając kompetencję wójta do zarządzania targowiskiem gminnym 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: utrzymanie czystości i porządku miejsca prowadzenia handlu; posiadanie dokumentu umożliwiającego ustalenie tożsamości; zabezpieczenie stoisk przed kradzieżą, włamaniem lub innymi zdarzeniami losowymi oraz kwestie ponoszenia ewentualnych kosztów z tym związanych przez osoby dokonujące sprzedaży na targowisku, powinny wynikać z umowy cywilnoprawnej na korzystanie z targowiska gminnego, jaka zostanie zawarta pomiędzy zarządcą a osobą chcącą skorzystać z usług targowiska. Podobnie, o tym w jaki sposób uzgadniane będą sprawy pomiędzy użytkownikami targowiska a zarządcą nie ujęte w przedmiotowym regulaminie (§ 12 ust. 3 załącznika do uchwały), powinna rozstrzygać stosowna umowa, a nie w sposób jednostronny uchwała będąca aktem prawa miejscowego.

Stwierdzić zatem trzeba, że powyższe zapisy załącznika do uchwały posiadające charakter indywidualnych postanowień umownych nie mogą 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 gminne, nie jest zatem władna do wkraczania w uprawnienia zarządcy targowiska i doprecyzowywania wskazanych obowiązków czy zakazów dla podmiotów prowadzących handel na terenie targowiska. Za nieprawidłowe należy zatem uznać w/w zapisy załącznika do uchwały, które materię cywilistyczną, właściwą dla dwustronnych dobrowolnych stosunków prawnych między stronami, przenoszą na grunt prawa administracyjnego regulowanego w drodze jednostronnego przymusu bez możliwości swobody zawarcia umowy.

Odnosnie natomiast zapisu § 10 pkt 6 uchwały, stwierdzić należy, że taka regulacja jest nie do pogodzenia z zasadami obowiązywania prawa w demokratycznym państwie prawnym, a zatem narusza art. 2 Konstytucji RP. Z istoty obowiązywania prawa wynika bowiem konieczność jego przestrzegania (*executio est finis et fructus legis* – wykonywanie jest celem i owocem prawa). Dotyczy to każdego adresata normy, który znajdzie się w sytuacji opisanej w jej hipotezie. Oznacza to, że prawo obowiązuje przez fakt jego prawidłowego ustanowienia przez kompetentny podmiot i właściwego wprowadzenia do obrotu prawnego (tj. nabrania przez normy prawne mocy obowiązującej). Do tak ustanowionego prawa odnosi się art. 83 Konstytucji RP, stanowiący, że każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Od tego obowiązku nikt zwolniony być nie może i Konstytucja nie przewiduje w tym względzie żadnych wyjątków. Organ prawodawczy nie może zatem zobowiązywać do zaakceptowania (*per facta concludentia*) ustanowionego przez siebie prawa (błędnie sugerując, że brak stosownego postanowienia uchwały powodowałby brak konieczności przestrzegania prawa).

Stwierdzić trzeba, że Rada wprowadzając do uchwały postanowienia, 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 § 10 pkt 2, 3, 5 i 6 oraz § 12 ust. 3 załącznika uchwały, ponieważ zapisy te istotnie naruszają 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 § 12 załącznika do uchwały Rada postanowiła w:

- **ust. 1** „Za wszelkie transakcje handlowe zawierane na Targowisku odpowiedzialność ponoszą sprzedający i kupujący zgodnie z Kodeksem Cywilnym i innymi obowiązującymi przepisami.”;
- **ust. 2** „Każdy użytkownik prowadzący sprzedaż na Targowisku odpowiada za jakość sprzedawanego przez siebie towaru.”.

W ocenie organu nadzoru regulacje te wykraczają poza ramy upoważnienia ustawowego. Kwestie jakiegokolwiek odpowiedzialności związanej ze sprzedażą produktów regulują m. in. przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (Dz. U. z 2014 r., poz. 827 z późn. zm.). Tym samym, Rada 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. 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 przepisy Kodeksu cywilnego.

Rada nie jest zatem uprawniona do stanowienia w rozpatrywanym regulaminie kwestii odpowiedzialności związanej ze sprzedażą towarów na terenie targowiska. Zgodnie z treścią art. 40 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 7 pkt 11 ustawy o samorządzie gminnym Rada w analizowanej uchwale zobowiązana jest określić zasady i tryb korzystania z targowiska gminnego. Kwestionowanych zapisów nie można zaliczyć ani do zasad, ani trybu korzystania z targowiska gminnego.

W § 12 ust. 4 załącznika do uchwały Rada Gminy Kamienna Góra postanowiła, że: *„Skargi i wnioski w sprawach dotyczących działalności Zarządcy oraz funkcjonowania Targowiska przyjmuje Wójt Gminy Kamienna Góra.”*.

Należy podkreślić, że wójt nie ma obowiązku wyznaczenia innej osoby, która będzie wykonywała czynności związane z zarządzaniem i utrzymaniem targowiska gminnego. Tylko zaś w przypadku powierzenia przez Wójta czynności związanych z zarządzaniem targowiska gminnego określonemu pracownikowi Urzędu Gminy lub kierownikowi gminnej jednostki organizacyjnej – Wójt, jako zwierzchnik służbowy tych podmiotów z mocy art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym i art. 7 pkt 1 i pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1202), mógłby być właściwy do rozpatrzenia skargi przewidzianej w § 12 ust. 4 załącznika do uchwały. Zgodnie bowiem z art. 232 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.) skargę na pracownika można przekazać do załatwienia również jego przełożonemu służbowemu, z obowiązkiem zawiadomienia organu właściwego do rozpatrzenia skargi o sposobie jej załatwienia.

Należy uznać, że w § 12 ust. 4 załącznika do uchwały uregulowano tryb rozstrzygania skarg na podmiot zarządzający targowiskiem gminnym, którym z mocy prawa jest wójt. Zgodnie z art. 229 pkt 3 Kodeksu postępowania administracyjnego: „Jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 – rada gminy.”. Wobec powyższego należy stwierdzić, że organem wyłącznie uprawnionym do rozpatrzenia skarg na Wójta Gminy Kamienna Góra jako zarządcy targowisk gminnych położonych na terenie Gminy będzie Rada Gminy Kamienna Góra. Tymczasem zgodnie z intencją uchwalodawcy Wójt mógłby rozpatrywać skargi na samego siebie. Rada Gminy nie posiada w ramach upoważnienia z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym kompetencji do wskazywania innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, niż to wynika z art. 229 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Natomiast kwestię rozpatrywania wniosków reguluje m.in. art. 242 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego: "Wnioski składa się do organów właściwych ze względu na przedmiot wniosku.". Właściwość organu uprawnionego do załatwienia wniosku należy oceniać według zindywidualizowanego przedmiotu wniosku. Z istoty wniosków wynika, że właściwym organem będzie ten organ, do którego zakresu działania należy sprawa będąca przedmiotem wniosku – w przeciwieństwie do skarg, gdzie organami właściwymi były organy wyższego stopnia lub organy sprawujące nadzór. Przedmiot wniosku determinuje zatem właściwość organu w postępowaniu wnioskowym (A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II, LEX 2010, wyd. III). Wniosek (opinia) dotyczący funkcjonowania i zarządzania targowiskiem gminnym powinien zostać skierowany do wójta gminy, jako organu zarządzającego z mocy prawa tym obiektem.

W § 13 załącznika do uchwały Rada Gminy Kamienna Góra postanowiła, że: *„Nieprzestrzeganie postanowień niniejszego Regulaminu Targowiska powoduje zastosowanie środków prawno-administracyjnych w postaci:*

- 1) rozstrzygnięcia przez Zarządcę, w zakresie swoich kompetencji, wszystkich sporów powstałych pomiędzy Użytkownikami Targowiska;
- 2) postępowania mandatowego polegającego na nałożeniu kary w wysokości określonej przez policję zgodnie z kodeksem wykroczeń;
- 3) skierowania wniosku o ukaranie do Sądu;
- 4) wydalenie z terenu Targowiska bez zwrotu opłaty targowej.”.

W ramach kompetencji przyznanych Radzie Gminy nie mieści się kwestia regulacji odpowiedzialności karnej, administracyjnej czy też cywilnej za nieprzestrzeganie postanowień regulaminu. W ocenie organu nadzoru Rada nie posiadała ku temu kompetencji. Możliwości takiej nie przewidują żadne przepisy. Podstawą odpowiedzialności karnej, administracyjnej i cywilnej mogą być tylko przepisy rangi ustawy, przewidujące odpowiednie konsekwencje za określone w nich działania i zachowania. W związku z tym Rada nie miała kompetencji do wypowiedzania się w zakresie odpowiedzialności za naruszenie przepisów powszechnie obowiązujących w ramach działań podejmowanych w trakcie korzystania przez sprzedających z targowiska gminnego. Za nieprzestrzeganie regulaminu Rada może wprowadzać tylko takie sankcje, które będą zapewniać prawidłowe funkcjonowanie targowiska zgodnie z przyjętym regulaminem.

Powyższe twierdzenie znajduje potwierdzenie w orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 roku, sygn. akt IV SA/Po 672/11, wedle którego „*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 urzędzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania. Jednak rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie jest uprawniona do wprowadzenia do zaskarżonego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną.*”.

Abstrahując od faktu, iż Rada nie jest właściwa do stanowienia o kwestiach dotyczących odpowiedzialności karnej, zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks Wykroczeń karami są: 1) areszt; 2) ograniczenie wolności; 3) grzywna; 4) nagana. W związku z powyższym Rada Gminy wkroczyła w kompetencje Sądu powszechnego stwierdzając, że osoby naruszające przepisy niniejszego regulaminu podlegają karze grzywny (§ 13 pkt 2). Ustawodawca wyraźnie przewidział, że zamiast grzywny można za naruszenie przepisów będące wykroczeniem, wymierzyć inną karę. Żaden inny organ, poza niezawisłym Sądem nie może stanowić o wyborze jednej z kar z powyższego katalogu.

Reasumując, wskazać należy, że opisane powyżej postanowienia przedmiotowej uchwały zostały podjęte z przekroczeniem kompetencji ustawowej oraz nieuprawnionym wkroczeniem w kompetencję i swobodę procesowania Sądu. W tym miejscu wskazać należy, że zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji RP: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto sygnalizacyjnie należy wskazać, że w uchwale Nr XV/77/15 Rady Gminy Kamienna Góra dopuszczono się przemieszczenia materii. Określono zagadnienia z zakresu dwóch różnych dziedzin – związanych z regulowaniem zasad korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej (załącznik do uchwały) oraz z zakresu podatków i opłat lokalnych (§ 2 - § 5 uchwały oraz § 4 ust. 2 w fragmencie: „*oraz uiszczenia opłaty targowej*” i § 6 załącznika do uchwały). Dla każdego z tych działań legislacyjnych istnieją odrębne normy kompetencyjne.

Wskazać należy, że właściwą podstawą prawną dla przyjęcia regulaminu targowiska jest art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. W regulaminie targowiska Rada obowiązana jest określić zasady i tryb korzystania z targowiska gminnego. 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 2014 r., poz. 849 z późn. zm.), nie zaś w regulaminie targowiska (por. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 476/14 oraz z dnia 8 lipca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 96/14).

Zgodnie z dyrektywą § 115 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908, dalej: ZTP) w rozporządzeniu

zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Natomiast według § 119 ust. 1 ZTP: na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 ZTP reguła „jedno upoważnienie - jeden akt wykonawczy” znajduje zastosowanie do oceny prawidłowości podejmowania uchwał, będących aktami prawa miejscowego, a więc także do rozpatrywanej tu uchwały.

Zastosowana w przedmiotowej uchwale koncepcja (tj. przemieszanie materii) nie jest stanem pożądanym z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji. Wystąpienie omawianej wady może powodować trudności interpretacyjne, dotyczące wszystkich przepisów uchwały, ponieważ powstaje wątpliwość, kto jest głównym adresatem przepisów. W konsekwencji może to prowadzić do niezamierzonych przez normodawcę, trudnych do przewidzenia następstw.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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 jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
P. Hreniak