



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 19 maja 2023 r.

Poz. 4379

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.424.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 11 maja 2023 r.

Rada Miasta Rawa Mazowiecka

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572)

stwierdzam nieważność:

§ 3 ust. 3, § 5, § 6, § 7 ust. 1 i 3-8, § 10 pkt 2, § 12, § 14 oraz § 9 w zakresie wyrazów „przepisów przeciwpożarowych oraz sanitarno-epidemiologicznych” załącznika do uchwały Nr XLIX/412/23 Rady Miasta Rawa Mazowiecka z 30 marca 2023 r. w sprawie ustalenia regulaminu targowiska miejskiego „Mój Rynek” w Rawie Mazowieckiej.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XLIX/412/23 z 30 marca 2023 r. Rada Miasta Rawa Mazowiecka przyjęła regulamin targowiska miejskiego „Mój Rynek” w Rawie Mazowieckiej, stanowiący załącznik do uchwały, zwany dalej Regulaminem.

Organ nadzoru pismem z 24 kwietnia 2023 r. znak: PNIK-I.4131.424.2023 zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie kontroli uchwały Nr XLIX/412/23 Rady Miasta Rawa Mazowiecka z 30 marca 2023 r. w sprawie ustalenia regulaminu targowiska miejskiego „Mój Rynek” w Rawie Mazowieckiej, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 11 kwietnia 2023 r. W zawiadomieniu poproszono o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie. W piśmie z dnia 26 kwietnia 2023 r., znak: GK.0711.1.2023.KWB, Burmistrz Miasta Rawa Mazowiecka wskazał, że zgadza się z uwagami organu nadzoru i że na najbliższą sesję zostanie przedłożony projekt nowej uchwały. Organ nadzoru uznał za konieczne stwierdzenie nieważności także § 6 ust. 1 Regulaminu nie wskazanego uprzednio w zawiadomieniu z dnia 24 kwietnia 2023 r. o wszczęciu postępowania w przedmiotowej sprawie.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia są sprzeczne z prawem, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawą prawną podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W § 5 Regulaminu określono, kto jest uprawniony do prowadzenia handlu na targowisku. Z analizy treści § 5 Regulaminu wynika na przykład, że takiego prawa zostały pozbawione np. osoby, które prowadzą działalność nie podlegającą wpisowi do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (art. 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców) i nie spełniając dodatkowych przesłanek

określonych w kwestionowanym przepisie. Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie stanowi jednak wystarczającej podstawy prawnej dla wprowadzenia wyłączenia prawa prowadzenia handlu na targowisku dla ww. kategorii osób. W związku z powyższym konieczne jest stwierdzenie nieważności całego przepisu § 5 Regulaminu jako naruszającego art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 22 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenie wolności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Stosownie do treści § 3 ust. 3 Regulaminu informację o obowiązujących dniach i godzinach otwarcia targowiska, zarządca targowiska uwidoczni w czytelny sposób na tablicy ogłoszeń. W § 7 ust. 1 Regulaminu zapisano, że na targowisku pobierane będą następujące opłaty: 1) opłata rezerwacyjna, która jest opłatą gwarantującą miejsce handlowe na określony czas; 2) opłata targowa. Natomiast w § 12 Regulaminu zapisano, że zarządca targowiska zobowiązany jest do zapewnienia czystości i porządku na targowisku (ust. 1) oraz, że zarządca targowiska wywiesza na tablicy ogłoszeń na targowisku regulamin targowiska, informację o opłacie targowej oraz inne informacje dotyczące funkcjonowania obiektu (ust. 2). Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta jako organu wykonawczego gminy należy m. in. gospodarowanie mieniem komunalnym. W konsekwencji należy uznać, że ww. przepisy Regulaminu naruszają art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż to do kompetencji wójta należy, czy będzie samodzielnie wykonywał ten zarząd, czy też powierzy zadania administratorowi, a także jaki będzie zakres tych zadań i sposób ich realizacji. Tych kompetencji organ wykonawczy gminy nie może przekazać na rzecz organu stanowiącego gminy (wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 stycznia 2023 r. o sygn. akt III SA/Łd 703/22).

W § 10 pkt 2 Regulaminu wprowadzono zakaz zaśmiecania i zanieczyszczania targowiska. Tymczasem zakaz zaśmiecania i zanieczyszczania wynika z art. 145 Kodeksu wykroczeń, który przewiduje sankcje za zabronione zachowanie. W Regulaminie nie zamieszcza się przepisów, które powtarzają lub modyfikują przepisy ustawy. Wydanie aktu prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają w określonym zakresie, w ramach ustawowych upoważnień. 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 (rady miejskiej) 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. Jest też 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, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (wyrok NSA z dnia 14 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 862/15). Rada Gminy nie jest upoważniona do nakładania obowiązków lub zakazów, które zostały już nałożone aktami prawnymi wyższego rzędu.

Powyższe uwagi odnoszą się także do treści § 6, § 14 oraz § 9 Regulaminu w zakresie wyrazów „przepisów przeciwpożarowych oraz sanitarno-epidemiologicznych”. Nadto zastosowane w ww. przepisach odesłanie do stosowania odrębnych przepisów prawa może sugerować pierwszeństwo uchwały nad ustawą. W § 6 ust. 1 zapisano, że na targowisku mogą być sprzedawane wszystkie towary dopuszczone do obrotu z wyjątkiem artykułów, których sprzedaż jest zabroniona odrębnymi przepisami. W § 6 ust. 2 zapisano, że sprzedaż artykułów spożywczych powinna odbywać się zgodnie z wymogami zawartymi w przepisach odrębnych, a w szczególności zgodnie z przepisami sanitarnymi i weterynaryjnymi dotyczącymi bezpieczeństwa żywności i żywienia oraz jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. W § 14 Regulaminu postanowiono, że osoby naruszające postanowienia niniejszego regulaminu oraz przepisy prawa powszechnie obowiązującego ponoszą odpowiedzialność na zasadach określonych odrębnymi przepisami. W § 9 Regulaminu zapisano zaś, że sprzedający i inne osoby przebywające na targowisku zobowiązane są m. in. do przestrzegania przepisów przeciwpożarowych oraz sanitarno-epidemiologicznych.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że wszelkie regulacje dotyczące opłaty targowej powinny znajdować się w uchwale podejmowanej na podstawie art. 19 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o opłatach i podatkach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70). W związku z powyższym istotnie narusza prawo § 7 ust. 1 pkt 2 oraz § 7 ust. 3 - 8 Regulaminu.

Przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotne naruszenie prawa. Do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt II FSK 3595/13).

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego eliminującego z obrotu prawnego uchwałę w opisaney części jest uzasadnione i konieczne.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90 – 434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

Karol Młynarczyk

Do wiadomości:

Burmistrz Miasta Rawa Mazowiecka