



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 19 maja 2023 r.

Poz. 4383

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.393.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 11 maja 2023 r.

Rada Gminy Budziszewice

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:

§ 2 ust. 3, § 3, § 4 ust. 1, § 5 ust. 1 zdanie drugie, § 5 ust. 2, § 7 ust. 1, 3 i 4, § 8, § 9 ust. 1, 2, 3, 7 i 8, § 9 ust. 4 zdanie drugie i trzecie, § 10 ust. 1 oraz ust. 2 zdanie pierwsze, § 11 lit a, § 12 zdanie drugie, § 13, § 14, § 15 pkt 1 i 5 oraz § 16 załącznika do uchwały Nr XXXIX/227/2023 Rady Gminy Budziszewice z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie ustalenia regulaminu targowiska gminnego „Mój Rynek” w Budziszewicach.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XXXIX/227/2023 z 30 marca 2023 r. Rada Gminy Budziszewice przyjęła regulamin targowiska gminnego „Mój Rynek” w Budziszewicach, stanowiący załącznik do uchwały, zwany dalej Regulaminem.

Organ nadzoru pismem z 19 kwietnia 2023 r. znak: PNIK-I.4131.393.2023 zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie kontroli uchwały Nr XXXIX/227/2023 Rady Gminy Budziszewice z 30 marca 2023 r. w sprawie ustalenia regulaminu targowiska gminnego „Mój Rynek” w Budziszewicach, 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: Or.0711.11.2023, Przewodniczący Rady Gminy Budziszewice poinformował, że na najbliższej sesji Rady Gminy nie ma możliwości poprawienia ww. uchwały. Poinformował jednocześnie o uznaniu zastrzeżeń organu 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 § 2 ust. 3 i § 3 Regulaminu zamieszczono przepisy mające charakter wyłącznie informacyjny, nie zawierające żadnej normy prawnej, ponieważ zawiera wyłącznie informacje o wyposażeniu targowiska. W dyspozycji art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie mieści się stanowienie tego rodzaju przepisów.

W § 4 ust. 1 Regulaminu postanowiono, że zapłata za miejsce handlowe jest równoznaczna z przyjęciem i podporządkowaniem się niniejszemu Regulaminowi. Tymczasem Regulamin stanowi akt prawa miejscowego i obowiązuje wszystkich niezależnie od faktu zapłaty za miejsce handlowe. Zgodnie bowiem z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

W § 5 ust. 1 zdanie drugie Regulaminu zapisano, że o możliwości wystawienia danego stoiska i o asortymencie decyduje Administrator, który zastrzega sobie prawo do odmowy przydzielenia placu handlowego bez podania przyczyny. W § 8 Regulaminu zastrzeżono warunki po spełnieniu których Administrator będzie miał prawo do likwidacji i usunięcia stoiska handlowego bez obowiązku zwrotu wpłaconych przez Handlującego opłat bez prawa dochodzenia odszkodowania. 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 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).

Ponadto, w Regulaminie zamieszczono szereg 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).

W ocenie organu nadzoru przepisy § 9 ust. 4 zdanie drugie i trzecie Regulaminu, § 9 ust. 8 Regulaminu, § 12 zdanie drugie Regulaminu, § 13 Regulaminu oraz § 14 Regulaminu wkraczają w materię uregulowaną przepisami Kodeksu cywilnego. W § 9 ust. 4 zdanie drugie i trzecie Regulaminu postanowiono, że na czas zamknięcia stoiska (handlujący) zobowiązany jest zabezpieczyć swoje mienie we własnym zakresie, na własny koszt i ryzyko; Administrator nie ponosi zaś odpowiedzialności za kradzież, zniszczenie, uszkodzenie nienależycie zabezpieczonych rzeczy stoiska. W § 9 ust. 8 Regulaminu zapisano, że Handlujący przyjmuje na siebie odpowiedzialność na zasadzie ryzyka za osoby, które zatrudnia lub z którymi współpracuje przy wykonywaniu swej działalności i zobowiązuje się poinstruować je o zasadach korzystania z terenu Targowiska, o zasadach BHP i sanitarnych; w tym zakresie Administrator nie ma prawa ingerencji w przedmiot działalności Handlującego, a co za tym idzie nie ponosi odpowiedzialności za uchybienia, których dopuścił się Handlujący lub osoby przez niego zatrudnione. Stosownie do treści § 12 zdanie drugie Regulaminu w przypadku nieuporządkowania zajmowanej powierzchni Administrator zleci wykonanie prac porządkowych na koszt Handlującego. W § 13 Regulaminu zapisano, że wystawca odpowiada za zaistniałe braki lub uszkodzenia stoiska należące do Administratora i zobowiązany jest do pokrycia kosztów naprawy lub zakupu uszkodzonych lub zaginionych elementów stoiska. Stosownie do treści § 14 Regulaminu Administrator nie ponosi odpowiedzialności innej niż вина umyślna za: 1) uszkodzenia powstałe na osobie lub mieniu Handlującego przed, po i w trakcie; 2) szkody spowodowane kradzieżą i innymi przyczynami losowymi. Delegacja zawarta w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie obejmuje upoważnienia do wprowadzania do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilną (wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 751/15).

W ocenie organu nadzoru 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 w ocenie organu nadzoru istotnie narusza prawo § 7 ust. 1, 3 i 4 Regulaminu oraz § 16 Regulaminu.

Rada gminy nie jest upoważniona do nakładania obowiązków, które zostały już nałożone aktami prawnymi wyższego rzędu. Nadto taki zabieg legislacyjny może sugerować pierwszeństwo uchwały nad ustawą. Powyższe zastrzeżenie dotyczy treści § 5 ust. 2 oraz § 9 ust. 1, 2, 3 i 7 Regulaminu oraz § 10 ust. 1 Regulaminu. Zgodnie z § 5 ust. 2 Regulaminu powierzchnia przydzielona Wystawcy jest przeznaczona do prowadzenia działalności gospodarczej wyłącznie w zakresie prawem dozwołonym. wszelka działalność

wymagająca zgód lub koncesji, możliwa jest do prowadzenia po uprzednim uzyskaniu tych zgód lub koncesji; zakazana jest działalność naruszająca prawo. W § 9 ust. 1 Regulaminu zapisano, że na terenie targowiska niedopuszczalny jest obrót towarami lub usługami, których posiadanie i oferowanie jest niezgodne z prawem, zakazane bądź ograniczone na mocy obowiązujących przepisów prawa, jak też nie posiadających wymaganych atestów PZH. W § 9 ust. 2 Regulaminu zapisano, że handlujący zobowiązany jest do przestrzegania: obowiązujących przepisów prawa dotyczących wprowadzania do obrotu towarów odpowiednio oznakowanych, terminów przydatności do spożycia oraz trwałości towarów przeznaczonych do sprzedaży. W § 9 ust. 3 Regulaminu zapisano, że handlujący produktami spożywczymi zobowiązany jest do prowadzenia działalności zgodnie z ustawą o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia. Stosownie do treści § 9 ust. 7 Regulaminu handlujący są zobowiązani do posiadania wszelkich niezbędnych pozwoleń i uzgodnień na prowadzoną działalność na terenie Targowiska; prowadzący działalność w zakresie produktów spożywczych zobowiązani są ponadto do zawiadomienia Państwowej Inspekcji Sanitarnej w Tomaszowie Mazowieckim o rodzaju prowadzonej działalności i do uzyskania jej pozytywnej opinii zgodnie z obowiązującymi przepisami. W § 10 ust. 1 Regulaminu zapisano, że Handlujący zobowiązany jest do przestrzegania przepisów ppoż., sanitarnych, ochrony środowiska i innych obowiązujących przepisów prawa.

W § 10 ust. 2 zdanie pierwsze Regulaminu wprowadzono zakaz wylewania nieczystości płynnych na okoliczny grunt pod rygorem obciążenia sankcjami finansowymi i kosztami usunięcia szkód, a w § 15 pkt 5 Regulaminu wprowadzono zakaz zaśmiecania terenu. Tymczasem zakaz zaśmiecania i zanieczyszczania wynika z art. 145 Kodeksu wykroczeń, który przewiduje sankcje za zabronione zachowanie, natomiast Kodeks cywilny przewiduje odpowiedzialność cywilną z tytułu czynu niedozwolonego. Podobnie należy ocenić wprowadzony w § 11 lit. a Regulaminu zakaz naruszania godności oraz uczuć religijnych, których naruszenie co do zasady jest zakazane w przepisach rangi ustawowej dotyczących naruszania dóbr osobistych. W § 15 pkt 1 Regulaminu zakazano m. in. prowadzenia jakichkolwiek gier hazardowych. Tymczasem zasady prowadzenia gier hazardowych zostały określone w ustawie z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 227), a stosowne zakazy oraz sankcje za ich przeprowadzanie zostały przewidziane nie tylko w ww. ustawie ale także w art. 128 ust. 1 Kodeksu wykroczeń. Wprowadzony w § 11 lit. a Regulaminu zakaz naruszania dobrych obyczajów narusza z kolei art. 2 Konstytucji RP przez naruszenie wymogu określoności przepisu prawa. Odwołanie się do pojęcia dobrych obyczajów przy ustanowieniu zakazu ich naruszania stwarza niepewność adresatów normy, co do ich obowiązków, gdyż pojęcie dobrych obyczajów jest zbyt ogólne.

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:

Wójt Gminy Budziszewice