



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 12 listopada 2015 r.

Poz. 3164

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.162.2015 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 10 listopada 2015 r.

Działając na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 w związku z art. 18 ust. 2 pkt 2 i 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 6. , § 11 ust. 4 i § 12 ust. 1 zdanie trzecie w zakresie treści „w wysokości 36 zł” uchwały Nr XII/104/2015 Rady Miejskiej w Mielcu z dnia 8 października 2015 r. w sprawie Regulaminu miejskich placów targowych

Uzasadnienie

W dniu 8 października 2015 r. Rada Miejska w Mielcu podjęła uchwałę Nr XII/104/2015 w sprawie Regulaminu miejskich placów targowych. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 15 października 2015 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego w/w. uchwały organ nadzoru stwierdził, iż niektóre zapisy naruszają przepisy prawa, dlatego też pismem z dnia 20 października 2015 r. wszczął postępowanie zmierzające do stwierdzenia nieważności wskazanych zapisów uchwały.

Z powołanego w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) wynika dla organów gminy upoważnienie do wydawania aktów prawa miejscowego regulujących zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Szeroki zakres tej delegacji, nie zmienia faktu, że rada gminy winna treść podejmowanych regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśniać te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (por. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., sygn. akt SA/Wr 310/92, Wspólnota 1993 Nr 2, s. 21). W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Rada Miejska w Mielcu uchwalając Regulamin miejskich placów targowych powinna była formułować jego postanowienia jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, korzystając z przyznanego jej ustawą władztwa w zakresie uregulowania aktem prawa miejscowego zasad korzystania z utworzonych targowisk. Tymczasem w § 11 ust. 4 podjętej przez siebie uchwały Rada uregulowała wysokość uiszczanej na terenie targowisk opłaty z tytułu rezerwacji stoiska, a w § 12 ust. 1 sprecyzowała wysokość opłaty za korzystanie z tego placu targowego właścicieli pojazdów. W ocenie organu nadzoru zawarcie takich postanowień w akcie prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, nie znajduje podstaw prawnych.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażany był wielokrotnie zgodny pogląd, iż w zakresie ustalania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mieści się wprowadzenie opłat za korzystanie z nich (por. wyroki NSA z dnia 31 maja 1996 r., sygn. akt I SA/Łd 65/96; z dnia 16 grudnia 1996 r., sygn. akt II SA/Kr 1377/96; z dnia 29 listopada 2001 r., sygn. akt SA/Wr 1415/01, OwSS 2002/1/16; wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 października 2007 r., sygn. akt II SA/Łd 665/07, Lex Nr 357623).

Stanowienie przez radę gminy prawa powszechnie obowiązującego na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w art. 40 ust. 2 powyższej ustawy jest możliwe tylko w ramach przyznanym gminie kompetencji, związanych z realizacją nałożonych na nią zadań. Według pkt 3 i 4 art. 40 ust. 2 u.s.g. uchwalone przez radę przepisy mogą dotyczyć zasad zarządu mieniem gminy lub zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów oraz urządzeń użyteczności publicznej. W orzecznictwie oraz doktrynie przyjmowane jest jednolicie, że pojęcie "zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej" oraz "zasady zarządu mieniem gminy", przez które należy rozumieć ogólne wytyczne, reguły, bez konkretyzacji uprawnień czy obowiązków (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2008 r. sygn. akt II SA/Wr 554/07, OWSS 2008/3/69), nie obejmuje określenia ścisłej wysokości opłat, albowiem oznaczałoby to w gruncie rzeczy wprowadzenie cen urzędowych, do czego rada nie jest upoważniona (tak: NSA w wyroku z dnia 26 marca 1991 r., SA/Wr 81/91 - Wspólnota 1991 nr 26 str. 14, NSA w wyroku z 29 listopada 2001 r., SA/Wr 1415/01 (OSS 2002, nr 1, s. 16), por. także: wyrok NSA oz. W Poznaniu z dnia 16 czerwca 1994 r. sygn. SA/Po 230/94 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 lipca 2008 r. sygn. III SA/Wr 265/08 publ. w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, a także Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym pod redakcją Jyż Gabriel, Pławecki Zbigniew, Szewc Andrzej, wyd. ABC 2010 r.) - wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/OI 416/11.

Przywołać w tym miejscu należy art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 z późn. zm.), z którego wynika, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Przepis ten uprawnia radę gminy jedynie do określenia wysokości cen i opłat za korzystanie z obiektów użyteczności publicznej, nie dotyczy zaś zasad korzystania z tych obiektów i nie stanowi generalnego upoważnienia do wprowadzania w drodze aktu prawa miejscowego opłat o charakterze publicznoprawnym. Należy zauważyć, iż regulacje dotyczące ustalenia opłat za korzystanie z obiektów użyteczności publicznej, podejmowane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy, mają charakter aktu kierownictwa wewnętrznego, a zatem nie mogą stanowić przedmiotu regulacji aktu prawa miejscowego.

Zdaniem organu nadzoru, należności związane z korzystaniem z targowiska mogą wynikać z umów cywilno-prawnych, nie zaś z aktu prawa miejscowego. Rada gminy upoważniona jest natomiast, jak już wspomniano, jedynie do ustalenia wysokości cen i opłat albo sposobu ustalania cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w drodze aktu kierownictwa wewnętrznego podejmowanego na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

Z kolei w § 6 Rada Miejska wskazała, że opłatę targową pobiera upoważniony inkasent, który zobowiązany jest do wydawania pokwitowań (wydruków z kasy fiskalnej) stwierdzających wysokość uiszczonej opłaty oraz, że inkasent wyznacza poszczególne stoiska handlowe i kontroluje przestrzeganie przepisów porządkowych.

Obecnie obowiązujące przepisy prawa przyznają radzie gminy kompetencję jedynie do stanowienia zasad ustalania i poboru oraz terminów płatności i wysokości stawek opłaty targowej w trybie art. 19 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 849 z późn. zm.). Zaznaczyć należy, że wszelkie regulacje dotyczące opłaty targowej winny znaleźć się w uchwale podejmowanej na podstawie art. 19 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, nie zaś w regulaminie targowiska.

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z zasadą legalności (art. 7 Konstytucji RP), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Rada gminy obowiązana jest, zatem przestrzegać zakresu upoważniania ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wykraczać w materię uregulowaną ustawą.

W stosunku do aktów prawa miejscowego zasady te wyraża art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, przy czym ustawa określa zasady i tryb ich wydawania. W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że w hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną, gdyż są uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu i z tego względu nie mogą regulować materii objętej regulacjami tego aktu, jak również

zawierać zapisów pozostających z nimi w sprzeczności. Regulacje w nim zawarte mają, bowiem na celu jedynie uzupełnienie ustawowych przepisów powszechnie obowiązujących. Każdorazowo w akcie rangi ustawowej zawarte być musi upoważnienie dla aktu prawa miejscowego, czyli tzw. delegacja. Upoważnienie to musi być przy tym wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych, nie jest bowiem dopuszczalne domniemywanie kompetencji prawodawczych (por. D. Dąbek: "Prawo miejscowe samorządu terytorialnego", Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz - Kraków 2003, s. 135) i wskazywać winno organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego. Zasada ta znajduje potwierdzenie w przepisie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego może przybrać postać delegacji szczególnej albo generalnej. Na podstawie delegacji szczególnej stanowione są akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, na podstawie zaś delegacji ogólnej - akty porządkowe i ustrojowo-organizacyjne. Najczęściej upoważnienie szczególne dotyczy materii, która jest ogólnie uregulowana w ustawie, a organom terenowym pozostawione zostaje uregulowanie kwestii szczegółowych. Akt prawa miejscowego ma w tym przypadku charakter dopełniający do regulacji ustawowej. Upoważnienie szczególne może także polegać na ustawowym uregulowaniu szczególnego reżimu prawnego i pozostawieniu ocenie organów samorządu terytorialnego konieczności wprowadzenia lub zniesienia tego reżimu na danym terytorium.

Wskazać również należy, iż przepisy aktów prawa miejscowego winny być uchwalone zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908). Przepis § 136 tego rozporządzenia wyraźnie ustanawia zakaz zamieszczania w uchwale i zarządzeniu przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami, zaś § 137 zawiera czytelnie sformułowany zapis, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Na mocy § 143 rozporządzenia wskazane zasady znajdują zastosowanie również przy stanowieniu aktów prawa miejscowego. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. 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. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba 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 nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych oraz z dnia 10 listopada 2009 r., sygn., akt II OSK 1256/09, z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08 – opubl. LEX nr 511464).

W świetle poczynionych uwag wskazać należy, że zapis § 9 pkt 1 i 6 uchwały Nr XII/104/2015 Rady Miejskiej w Mielcu z dnia 8 października 2015 r. w sprawie Regulaminu miejskich placów targowych na skutek zamieszczenia w nim zapisów stanowiących modyfikację, powtórzenie czy nieuzasadnione uzupełnienie regulacji ustawowych naruszył delegację ustawową.

Przekroczenie normy kompetencyjnej nastąpiło w zakresie, jakim zawiera zakaz wnoszenia, podawania i spożywania alkoholu oraz środków odurzających - § 9 pkt 1 Regulaminu, co narusza art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tj. Dz. U. z 2015 r. poz. 1286). Przepisy tej ustawy stanowią samodzielną delegację dla rady gminy do wprowadzenia w drodze odrębnej uchwały na podstawie art. 14 ust. 6 ustawy czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter.

Rada wprowadziła również zakaz wprowadzania zwierząt na teren obiektów użyteczności publicznej - § 9 pkt 6 Regulaminu - gdzie kwestie te reguluje art. 4 ust. 1 w zw. Z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.). Zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy rada gminy, po zasięgnięciu opinii powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany „regulaminem” będący aktem prawa miejscowego. Regulamin ten określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie

gminy dotyczące między innymi: obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Wprowadzenie w kwestionowanej uchwale powyższego zakazu, jako jednego z obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mającego na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, ma swoje uzasadnienie w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W tym jednak znaczeniu stanowi część uchwalanego przez radę na podstawie odrębnej delegacji regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Na gruncie niniejszej sprawy podkreślić należy jak wskazano wcześniej, iż w orzecznictwie sądowno-administracyjnym utrwalony jest pogląd, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie, a uchwała zawierająca takie unormowania, jako istotnie naruszająca prawo, winna być uznana za nieważną w części, w jakiej zawiera takowe regulacje. Ponadto wskazać należy, iż powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (podobnie: WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 29 września 2010r., sygn. akt II SA/Sz 424/10; WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 16 listopada 2011r., sygn. akt IV SA/Po 672/11).

Warto też zwrócić uwagę, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych sformułowany został pogląd o możliwości powtórzenia in extenso zapisów ustawowych w akcie prawa miejscowego, ale z tym zastrzeżeniem, że to powtórzenie nastąpiłoby z jednoczesnym powołaniem się na konkretny, powtarzany przepis ustawy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06, dostępne na stronie internetowej <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Powyższe uwagi organ nadzoru formułuje do stosowania przez organ uchwałodawczy gminy w dalszej działalności uchwałodawczej.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności § 6, § 11 ust. 4 i § 12 ust. 1 zdanie trzecie w zakresie treści „w wysokości 36 zł” przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Mielcu we wskazanym w sentencji zakresie jest w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY PODKARPACIEGO
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU**

Janusz Olech