



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 12 października 2016 r.

Poz. 3252

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.201.2016 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 10 października 2016 r.

Działając na podstawie art.40 ust.2 pkt 4, art.85, art.86 i art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016r. poz.446)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XXIV/309/16 Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych z dnia 12 września 2016r. w sprawie ustanowienia zakazu prowadzenia handlu w miejscach innych niż wyznaczone.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIV/309/16 Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych została doręczona Wojewodzie Podkarpackiemu 19 września 2016r. Jako podstawę prawną aktu powołano przepis art.40 ust.2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016r. poz.446), stanowiący delegację dla rady gminy do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Szeroki zakres delegacji zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ze względu na jej ogólność, 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. Z normatywnego charakteru uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego.

Przede wszystkim należy wskazać, iż w uchwale Nr XXIV/309/16 nie określono jakich gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej dotyczy uchwała. Jedynie w treść § 2 pozwala na stwierdzenie, że tym „gminnym obiektem i urządzeniem użyteczności publicznej” jest targowisko. W pozostałym zakresie regulacji objętej aktem nie wiadomo, czy uchwała wprowadza zakaz handlu tylko na nieruchomościach gminnych, czy też na wszystkich nieruchomościach znajdujących się w granicach miasta Ustrzyki Dolne.

W ocenie organu nadzoru, wykładnia przepisu art.40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym uprawnia organ stanowiący gminy do podjęcia uchwały w sprawie ustalania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej, a nie ustanawiania zakazów prowadzenia handlu w miejscach innych niż wyznaczone.

W orzecznictwie uznaje się, że użyty w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. termin „zasady i tryb korzystania” zawiera upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się podmiotów, które na nich przebywają. Nieprzestrzeganie przez mieszkańców gminy ustalonych zasad oznaczać będzie pozbawienie ich możliwości korzystania z tych obiektów i urządzeń. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 31 stycznia 2008 r.

(sygn. II SA/Wr 554/07) podkreślił, że rada gminy upoważniona jest do ustalenia ogólnych wytycznych bez konkretyzacji uprawnień czy obowiązków.

W myśl art.94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zasada ta znajduje potwierdzenie w art.40 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, iż na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, wyrażonym w uzasadnieniu do wyroku z dnia 21 listopada 2013r. sygn.. akt III SA/Kr 450/13, do cech aktów prawa miejscowego zalicza się:

- 1) oznaczenie adresata norm prawnych zawartych w takich aktach, pozostającego poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców). Akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego lub tylko przebywające na terenie jej działania;
- 2) terytorialny zasięg aktu prawa miejscowego. Obowiązują one tylko na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z reguły ich zasięg pokrywa się z obszarem danej jednostki samorządu terytorialnego ale mogą być jednak także stanowione dla mniejszych terenów;
- 3) normatywny charakter. Zawierają one wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się: mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia. Akty o charakterze jedynie opisowym, ocennym czy też wyrażające jedynie postulaty - nie są aktami prawa miejscowego;
- 4) generalny i abstrakcyjny charakter norm prawnych zawartych w takich aktach. Charakter generalny mają te normy, które definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą być powtarzalne, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie.

Z istoty upoważnienia ustawowego wynika, że musi być ono wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych i wskazywać powinno organ administracji publicznej właściwy do wydania tego aktu normatywnego. Upoważnienie ustawowe określa materię, która ma być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego.

Tymczasem Rada Miejska w Ustrzykach Dolnych podejmując uchwałę na podstawie art.40 ust.2 pkt 4 u.s.g. zamiast uregulować zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, ustanowiła zakaz prowadzenia handlu w miejscach do tego nie wyznaczonych, a więc nie dostosowała treści podejmowanych regulacji do zakresu przyznanego radzie gminy upoważnienia i przysługujących jej kompetencji.

W § 1 uchwały wprowadzono zapis zabraniający prowadzenia handlu z ręki, koszów, stoisk, wozów konnych, przyczep, pojazdów samochodowych, kontenerów itp., a także sprzedaży zwierząt, środków transportowych w miejscach do tego nie wyznaczonych.

Ustanowiony w ww. przepisie zakaz stanowi przedmiot regulacji art. 60³ § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 poz.1094 ze zm.). Przepis ten wprowadza zakaz prowadzenia sprzedaży na terenie należącym do gminy lub będącym w jej zarządzie poza miejscem do tego wyznaczonym przez właściwe organy gminy.

Przepis prawa uchwalany przez Radę Miejską nie może powielać, regulować kwestii tożsamyh z tymi, które już zostały uregulowane w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, jak i nie może wykraczać poza ustawowe upoważnienie.

W wyroku z dnia 27 maja 2012 r. (sygn. akt IV SA/GI 391/12) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach podkreślił, że ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt jest skierowany. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu

realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Niewątpliwym przy tym jest, że choć rada gminy może wprowadzać regulaminy w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, zawierające nakazy i zakazy określonego zachowania się osób, to normy te, w przypadku wydania ich na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, nie mogą stanowić przepisów porządkowych zagrożonych sankcjami przewidzianymi w kodeksie wykroczeń.

Uwzględniając powyższe stanowisko Sądu, stwierdzić należy, iż w sposób istotny narusza prawo § 4 uchwały przewidujący karę grzywny określonej w art.54 i art.60³ Kodeksu wykroczeń.

Rada Miejska w Ustrzykach Dolnych podjęła uchwałę w sprawie ustanowienia zakazu prowadzenia handlu w miejscach innych niż wyznaczone jako akt prawa miejscowego, co zdaniem organu nadzoru nie znajduje uzasadnienia w kompetencjach ustawowych organu uchwałodawczego zawartych w ustawie ustrojowej, tj.art.40 ust.2 pkt 4. Przepis ten upoważnia radę gminy do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej i nie może stanowić podstawy do podejmowania uchwał w materii nie związanej z zakresem upoważnienia.

Mając na uwadze, iż przedmiotowa uchwała narusza w sposób istotny przepisy prawa, stwierdzenie nieważności uchwały należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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

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

Marcin Zaborniak