



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 26 lipca 2017 r.

Poz. 3174



WOJEWODA LUBELSKI

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.283.2017 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 25 lipca 2017 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXVII/177/17 Rady Gminy Gościeradów z dnia 20 czerwca 2017 roku w sprawie przyjęcia Regulaminu placu targowego w Gościeradowie, w części obejmującej § 4 w zakresie słów: „pod warunkiem uiszczenia dziennej opłaty targowej wg stawek ustalonych uchwałą Rady Gminy Gościeradów”, § 7 ust. 1, § 8 ust. 1, § 9 pkt 1, pkt 3 i pkt 5, §10 pkt 4, pkt 5 w zakresie słów: „nie posiadanie w czasie kontroli dowodu wpłaty opłaty targowej pociąga za sobą obowiązek jej ponownego uiszczenia”, pkt 6 i 7, §11 ust. 5, §14 i §16 Regulaminu Placu Targowego w Gościeradowie, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVII/177/17 Rady Gminy Gościeradów z dnia 20 czerwca 2017 roku w sprawie przyjęcia Regulaminu placu targowego w Gościeradowie, w części obejmującej § 4 w zakresie słów: „pod warunkiem uiszczenia dziennej opłaty targowej wg stawek ustalonych uchwałą Rady Gminy Gościeradów”, § 7 ust. 1, § 8 ust. 1, § 9 pkt 1, pkt 3 i pkt 5, §10 pkt 4, pkt 5 w zakresie słów: „nie posiadanie w czasie kontroli dowodu wpłaty opłaty targowej pociąga za sobą obowiązek jej ponownego uiszczenia”, pkt 6 i 7, §11 ust. 5, §14 i §16 Regulaminu Placu Targowego w Gościeradowie, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXVII/177/17 Rady Gminy Gościeradów została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 czerwca 2017 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Gościeradów ustaliła Regulamin placu targowego w Gościeradowie, stanowiący załącznik do uchwały. Podstawę prawną 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.

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 wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (por. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992r., sygn. akt SA/Wr 310/92).

W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego.

W § 4 przedmiotowego regulaminu Rada Gminy postanowiła, iż uprawnionymi do wprowadzenia handlu na targowisku gminnym są osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej *pod warunkiem uiszczenia dziennej opłaty targowej wg stawek ustalonych uchwałą Rady Gminy Gościeradów*.

Ponadto § 10 pkt 4 i 5 regulaminu stanowi, że osoby prowadzące handel na targowisku zobowiązane są do *niezwłocznego wniesienia u inkasenta posiadającego identyfikator dziennej opłaty targowej (inkasent ma obowiązek wydać pokwitowanie opłaty)* (pkt 4) oraz do posiadania aktualnego dowodu opłaty targowej i okazania go na każde żądanie obsługi targowiska oraz upoważnionych do kontroli innych podmiotów (*nie posiadanie w czasie kontroli dowodu wpłaty opłaty targowej pociąga za sobą obowiązek jej ponownego uiszczenia*) – pkt 5.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia zostały podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia do uregulowania aktem prawa miejscowego zasad korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej, jakim jest targowisko.

Przed wszystkim należy zaznaczyć, że jeśli chodzi o obciążenia finansowe mieszkańców, uprawnienie rady gminy do ich nakładania nie może być domniemywane, lecz musi wprost znajdować podstawę w obowiązujących przepisach. Wymaga tego przepis art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiąc, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach. Obecnie obowiązujące przepisy prawa przyznają radzie gminy kompetencję 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 2016 r., poz. 716, ze zm.).

Zgodnie z art. 19 tej ustawy, rada gminy, w drodze uchwały określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłaty targowej (ust. 1), może także zarządzić pobór tych opłat w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso (ust. 2) a ponadto może wprowadzać inne niż wymienione w ustawie zwolnienia przedmiotowe od opłat lokalnych (ust. 3).

Należy zatem przyjąć, że wszelkie regulacje dotyczące uiszczenia i poboru opłaty targowej winny znaleźć się w uchwale podejmowanej na podstawie art. 19 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, nie zaś w regulaminie targowiska (por. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 30 września 2014r., III SA/Wr 476/14 oraz z dnia 8 lipca 2014r., III SA/Wr 96/14).

Jak stanowi § 8 ust. 1 regulaminu *na targowisku mogą być sprzedawane wszystkie towary i artykuły niewyłączone z obrotu na mocy odrębnych przepisów oraz pod warunkiem, że ich sprzedaż na targowisku nie narusza powszechnie obowiązujących przepisów prawa (ograniczeń, nakazów, zakazów)*.

Ustawodawca upoważnia radę gminy do podejmowania aktów prawa miejscowego w takim celu, aby – biorąc pod uwagę miejscowe zwyczaje – szczegółowo uregulować prawa i obowiązki adresatów. Od takiej regulacji winno się więc oczekiwać pełnej przejrzystości i braku niejasności interpretacyjnych. Dlatego też kwestionowana regulacja nie może stanowić podstawy do wprowadzania ograniczeń, nakazów, zakazów w akcie prawa miejscowego, ze względu na jej niejednoznaczność.

Po drugie, Rada Gminy nie posiada kompetencji do odsyłania w uchwalonym akcie prawa miejscowego do bliżej nieokreślonych przepisów odrębnych, które i tak już przecież obowiązują niezależnie od takiego odesłania (por. m. in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014r., III SA/Wr 96/14).

Stosownie do treści § 9 pkt 1 regulaminu, *na targowisku zabrania się zakłócania porządku publicznego i spokoju*.

Zakaz zakłócenia porządku publicznego wynika wprost z art. 51 ustawy z dnia 20 maja 1971r. - Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2015r. poz. 1094, ze zm.).

Stosownie do treści art. 51 Kodeksu wykroczeń *kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spójność, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorznienie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny (§ 1). Jeżeli czyn określony w § 1 ma charakter*

chuligański lub sprawca dopuszcza się go, będąc pod wpływem alkoholu, środka odurzającego lub innej podobnie działającej substancji lub środka (§2). Podżeganie i pomocnictwo są karalne (§3).

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

Z § 137 Zasad techniki prawodawczej ustalonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016r. poz. 283) 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.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 listopada 2009 r. (sygn. akt II OSK 1256/09) wskazał, że naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych przepisów. Tym bardziej sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w przepisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. Powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że zakaz zakłócania porządku publicznego został uregulowany w przepisach rangi ustawowej. Tym samym ponowne wprowadzanie tego zakazu nie mieści się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zamieszczanie w regulaminie targowiska zakazów, które wynikają już z powszechnie obowiązujących przepisów prawa nie znajduje uzasadnienia prawnego. Regulamin targowiska nie może ponownie regulować obowiązków wynikających z aktów wyższego rzędu – ustaw i aktów podustawowych, ani też być traktowany jako informator o innych powszechnie obowiązujących przepisach prawa.

Powyższa argumentacja odnosi się odpowiednio również do regulacji § 9 pkt 3 i 5 Regulaminu, które stanowią, iż na terenie targowiska zabrania się „*prowadzenia gier hazardowych i losowych bez zezwolenia wydanego na podstawie odrębnych przepisów (pkt 3) oraz sprzedaży towarów w drodze publicznych losowań lub przetargów (pkt 5).*

Zakaz prowadzenia gier hazardowych bez zezwolenia wynika z art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. 2016r. poz. 471, ze zm.) 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 urządzonej bez koncesji lub zezwolenia.

Przy czym przepisu ust. 1 pkt 3 nie stosuje się do uczestników loterii promocyjnych, loterii audiotekstowych, loterii fantowych i gry bingo fantowe (art. 89 ust. 3).

Ponadto, zakazy wprowadzone przez Radę Gminy w § 9 pkt 3 i 5 Regulaminu mieszczą się w dyspozycji czynu stypizowanego w art. 128 § 1 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym kto w celu osiągnięcia korzyści majątkowej urządza grę hazardową albo użycza do niej środków lub pomieszczenia, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.

Zgodnie z § 10 pkt 6 regulaminu *osoba prowadząca handel na targowisku jest zobowiązana do umieszczenia w sposób widoczny cen na oferowanych do sprzedaży towarach.*

Zdaniem organu nadzoru kwestie wprowadzone powyższym postanowieniem Regulaminu normowane są już przepisami ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. z 2014 r. poz. 915, ze zm.).

Stosownie do art. 4 ust. 1 ww. ustawy *w miejscu sprzedaży detalicznej i świadczenia usług uwidacznia się cenę oraz cenę jednostkową towaru (usługi) w sposób jednoznaczny, niebudzący wątpliwości oraz umożliwiający porównanie cen.*

Cytowany przepis ustawy wprowadza więc zasadę jednoznaczności uwidaczniania cen towarów w taki sposób, by nie budziły one wątpliwości i możliwe było ich porównywanie.

Powtórzenie niniejszej regulacji ustawowej w akcie prawa miejscowego - regulaminie targowiska powoduje ponowne nadanie normie ustawowej mocy obowiązującej podczas, gdy w istocie obowiązuje ona już od daty określonej w ustawie. Jednocześnie należy zaznaczyć, iż respektowanie postanowień ustawy nie uprawnia rady, jako organu stanowiącego gminy, do przenoszenia tych regulacji na grunt podejmowanej uchwały.

Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu prawa miejscowego, 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 zatem niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Stosownie do treści § 10 pkt 7 regulaminu osoby prowadzące handel na targowisku zobowiązane są do *używania urządzeń pomiarowych posiadających ważną cechę legalizacji oraz ustawiania ich w takich sposób, aby kupujący mieli możliwości stwierdzenia prawidłowości, rzetelności ważenia lub mierzenia towarów.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została podjęta z przekroczeniem granic delegacji wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Na mocy tego przepisu Rada nie posiada upoważnienia do stanowienia w zakresie obowiązujących jednostek miar służących do ważenia i mierzenia towarów na targowisku, jak też do wskazywania wymaganych cech dla narzędzi pomiarowych. Powyższa materia uregulowana jest przepisami ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach (Dz. U. z 2016 r., poz. 884, ze zm.) oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych. Niedopuszczalne jest działanie organu, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co już zostało uregulowane w obowiązującej ustawie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2014r., sygn. akt III SA/Wr 476/14).

W § 11 ust 5 Regulamin targowiska stanowi, iż *„Osoby handlujące na targowisku nie przestrzegające niniejszego regulaminu oraz przepisów prawa powszechnie obowiązującego, mogą zostać usunięte z targowiska przez osobę nadzorującą targowisko, samodzielnie lub przy pomocy odpowiednich służb porządkowych”.*

W ocenie organu nadzoru w ramach kompetencji przyznanych Radzie nie mieści się regulowanie jakichkolwiek sankcji za nieprzestrzeganie postanowień przyjętego regulaminu. 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, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Jednakże rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie jest uprawniona do wprowadzenia do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 roku, sygn. akt IV SA/Po 672/11).

Jednocześnie organ nadzoru podziela stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r. sygn. akt IV SA/Gl 847/14, w którym stwierdzono, że *„Stosowne organy policyjne i porządkowe dysponują co prawda kompetencjami do stosowania przymusu bezpośredniego, ale wynika to z wyraźnych delegacji ustawowych, wystarczających do podejmowania przez nie właściwych interwencji. W żaden sposób nie może wpływać na zakres ich uprawnień przepis prawa miejscowego, nie będący nawet przepisem porządkowym.”.*

Również postanowienia § 14 regulaminu, zgodnie z którym „właściciel targowiska nie ponosi odpowiedzialności za pozostawione mienie na placu targowym” oraz § 11, który stanowi: „osoby naruszające postanowienia niniejszego regulaminu oraz przepisy prawa powszechnie obowiązujące ponoszą odpowiedzialność na zasadach określonych odrębnymi przepisami”, a także § 7 ust. 1 o treści: „za wszelkie transakcje handlowe zawierane na targowisku odpowiedzialność ponoszą sprzedający i kupujący zgodnie z Kodeksem cywilnym i innymi obowiązującymi przepisami” wykraczają poza zakres delegacji do podjęcia przedmiotowej uchwały.

Kwestie odpowiedzialności za szkodę są uregulowane w Kodeksie cywilnym (art. 415 i n. k.c.).

Za niedopuszczalne należy uznać określenie przez radę gminy w sposób wiążący, w drodze aktu prawa miejscowego, zasad odpowiedzialności za szkodę powstałą na terenie obiektu użyteczności publicznej. Wynika to zarówno z braku odpowiedniego upoważnienia dla rady gminy, jak i objęcia zakresem unormowania materii już uregulowanej przez prawodawcę w drodze ustawy.

Kwestie odpowiedzialności deliktowej i kontraktowej rozstrzyga ustawodawca w kodeksie cywilnym, nie zaś organ stanowiący w drodze podjętej przez siebie uchwały. Modyfikacja tych regulacji może nastąpić wyłącznie na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego lub w drodze umowy zawartej pomiędzy stronami.

Podkreślić należy, że zarówno Gmina, jak i poszczególni jej członkowie, korzystający z obiektu gminnego, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego. Nie budzi bowiem wątpliwości, że stosunki prawne pomiędzy właścicielem terenu na którym znajduje targowisko, a osobą uprawnioną do korzystania z tego miejsca, mają charakter cywilnoprawny i podlegają regulacjom prawa cywilnego. Zbytecznym zatem jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi. Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 7 października 2010 r. (sygn. akt III SA/Wr 421/10).

W zakresie delegacji z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie mieści się także stanowienie o jakichkolwiek sankcjach za naruszenie przyjętych zasad korzystania z obiektów użyteczności publicznej.

Mając powyższe na uwadze uznać należy, że Rada, we wskazanym wyżej zakresie, przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który przyznaje radzie kompetencje wyłącznie do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie zaś zasad odpowiedzialności cywilnoprawnej czy określenia ponoszenia odpowiedzialności na zasadach określonych odrębnymi przepisami.

W tym stanie rzeczy stwierdzenia nieważności uchwały XXVII/177/17, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Przemysław Czarnek

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Gościeradów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Gościeradów