



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 3 lipca 2015 r.

Poz. 4216

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.223.2015.11 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 1 lipca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.)

#### **orzekam**

nieważność uchwały Nr XI/94/2015 Rady Miejskiej w Rogoźnie z 25 maja 2015 r. w sprawie zmiany regulaminu targowiska miejskiego „Mój Rynek” w Rogoźnie - **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 1 czerwca 2015 r.

Jako podstawę prawną uchwały powołano przepis art. 7 ust. 1 pkt 11 i art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) i 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) oraz Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. z 2013 r., poz. 1419).

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały – organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Na sesji w dniu 25 maja 2015 r. Rada Miejska w Rogoźnie podjęła uchwałę XI/94/2015 w sprawie regulaminu targowiska miejskiego „Mój Rynek” w Rogoźnie.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 43 ze zm.).

Ustawa o gospodarce komunalnej nie może być podstawą prawną do wydania aktu prawa miejscowego.

W § 4 uchwały postanowiono, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.

Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o:

- 1) wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej,
- 2) 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.

2. Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.

W opinii organu nadzoru, że wyżej cytowany art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy

o gospodarce komunalnej nie stanowi upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego i nie ma też w nim wskazania na konieczność publikacji aktu podjętego na jego podstawie. Przedmiotowa uchwała nie dotyczy zasad zarządu mieniem gminy lub zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów oraz urządzeń użyteczności publicznej, a jedynie ustala regulamin targowiska miejskiego.

Organ nadzoru stwierdza, że podejmowane na podstawie tego przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej uchwały czy zarządzenia organów jednostek samorządu terytorialnego nie posiadają przymiotu aktu prawa miejscowego.

Rada Gminy w Rogoźnie jako datę nabycia mocy obowiązującej całej uchwały określiła upływ 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego Tymczasem w orzecznictwie sądowo-administracyjnym praktyka łączenia w jednym akcie prawnym regulacji stanowiących prawo miejscowe oraz regulacji nie należących do tej kategorii jest uznawana za sprzeczną z prawem. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia nie tylko różny charakter łączonych norm, ale przede wszystkim konieczność zastosowania wobec nich, odrębnych trybów nabywania mocy obowiązującej.

W tym zakresie należy przytoczyć brzmienie przepisu § 119 ust. 1 w związku z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. 2002 r. Nr 100, poz. 908), w myśl którego na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie/tu: uchwałę, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. W tym zakresie mając na uwadze zastosowanie odpowiednio powyższego przepisu § 119 rozporządzenia do stanowienia aktów prawa miejscowego stwierdzić należy, że jest wadliwe - z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji - wydanie jednego aktu normatywnego na podstawie kilku przepisów upoważniających zawartych w tej samej ustawie, jak również na podstawie kilku upoważnień zamieszczonych w różnych ustawach (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 maja 2011r., sygn. akt IV SA/Wr 631/10, CBOSA).

W tym kontekście nie ulega wątpliwości, że ze względu na odmienny charakter prawny powołanych wyżej przepisów –art. 7 ust. 1 pkt 11 i art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz przepisów art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej (odmienny tryb ich wejścia w życie) nie jest możliwe połączenie tych dwóch materii w jednej uchwale, jak to ma miejsce w przedmiotowej sprawie. Ponadto zamieszczenie różnych materii, wynikających z różnych norm upoważniających w jednym akcie prawnym prowadzić może do niejasności stanowionego prawa dla adresatów norm prawnych w nim zawartych.

Należy bowiem wskazać, iż każdy akt prawny zawierający normy o charakterze generalnym oraz abstrakcyjnym, wydany przez ustawowo upoważniony do tego organ administracji publicznej, w granicach tego upoważnienia, staje się aktem powszechnie obowiązującym - aktem prawa miejscowego. Niezależnie zatem od woli organu stanowiącego takiego rodzaju

akt normatywny, zobowiązany jest on go bezwzględnie ogłosić, czyli podać do publicznej wiadomości, w sposób określony przepisami ustawy. Organ nadzoru podnosi, że ogłoszenie aktu normatywnego następuje w wojewódzkim dzienniku urzędowym i jest obowiązkowe. Ogłoszone akty normatywne wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Niespełnienie w tym zakresie wymogów wynikających z ustawy o samorządzie gminnym oraz z ustawy o ogłaszaniu normatywnych i niektórych innych aktów prawnych jest istotnym naruszeniem prawa. Urzędowa publikacja aktu prawnego pełni bowiem nie tylko funkcję informacyjną, ale przede wszystkim "promulgacyjną". Z funkcją „promulgacyjną” związane są takie konstrukcje prawne, jak: domniemanie autentyczności, zakaz działania prawa wstecz, itp. Z tego właśnie powodu przepisy odwołujące się do ogłoszenia aktu prawnego, dotyczą nie jakiegokolwiek ogłoszenia, lecz ogłoszenia urzędowego, które - nade wszystko - nadaje mu jednocześnie moc obowiązującą.

Organ nadzoru podkreśla, iż zupełnie innymi zasadami w tym zakresie rządzą się uchwały „zwykłe”, które mogą wejść w życie w każdej chwili, z reguły z dniem podjęcia, i które to przede wszystkim nie wymagają urzędowego ogłoszenia. Co więcej próba ogłoszenia ich

w wojewódzkim dzienniku urzędowym w ocenie organu nadzoru stanowi naruszenie przepisu

art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - zawierającego zamknięty katalog aktów podlegających publikacji w urzędowym publikatorze.

Tym samym kwestionowana uchwała - łącząca w sobie dwie różne materie - jako istotnie naruszająca prawo, musi zostać wyeliminowana z obrotu prawnego. Jednocześnie należy podnieść, że w przedmiotowej sprawie konieczne jest unieważnienie uchwały w całości.

Ponadto organ nadzoru podnosi, iż w § 9 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Gminy w Rogoźnie ustaliła, iż zabrania się sprzedaży określonych towarów.

Rada gminy formułując postanowienia uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego nie tylko nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ale i naruszać innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Stąd też - stosownie także do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa - akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami normowanej (nawet, jeśli taka regulacja stanowiłaby jedynie powtórzenie obowiązującego przepisu).

Ponadto, podkreślenia wymaga, iż z określonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dla organów władzy publicznej nakaz, by przestrzegały one zasad poprawnej legislacji. Zasady poprawnej legislacji odnoszą się zarówno do przestrzegania właściwego trybu stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących, jak i zasad ich redagowania.

Organ nadzoru reprezentuje pogląd, iż uchwały podejmowane przez organy samorządowe na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r. NSA w Gdańsku SA/Gd 2949/94 OwSS 1996/3/91).

W § 14 Załącznika do uchwały Rada Gminy Rogoźno ustaliła, iż pobór opłaty targowej

w imieniu i na rzecz Gminy Rogoźno dokonuje Inkasent posiadający stosowny identyfikator natomiast w § 14.1 ustalono, iż inkasenci dokonujący poboru opłaty targowej potwierdzają pobranie opłat odpowiednim pokwitowaniem przyjętej należności na drukach ścisłego zarachowania.

Artykuł 18 ust. 2 pkt 8 i 15 ustawy o samorządzie gminnym stanowi odpowiednio, że: do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach (pkt 8) a także stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy (pkt 15). Z kolei art. 15 ustawy

o podatkach i opłatach lokalnych reguluje kwestie związane z opłatą targową.

W pierwszym rzędzie należy stwierdzić, że w ocenie organu nadzoru właściwą podstawą prawną dla przyjęcia regulaminu targowiska, jest art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten zawiera ogólne upoważnienie dla organów gminy do wydawania aktów prawa miejscowego regulujących zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, do jakich bez wątpienia należy targowisko. Z tego też względu należy uznać, iż zapisy § 14 i § 14 ust. 1 załącznika do uchwały, szczegółowo regulujące zasady wnoszenia opłaty targowej oraz obowiązek przechowywania dowodów jej uiszczenia, wykracza poza materię, jaką ustawodawca pozostawił radzie do uregulowania w formie regulaminu targowiska.

Umieszczając w regulaminie targowiska postanowienia dotyczące opłaty targowej (§ 6 uchwały) Rada Gminy przekroczyła przyznane jej ustawą kompetencje w zakresie uregulowania aktem prawa miejscowego zasad korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej.

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).

Jednocześnie 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 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. Również art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym stanowi, że podstawą przepisów gminnych powinny być upoważnienia ustawowe.

Taką ustawą jest ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2006 r., Nr 121, poz. 884, ze zm.), której przepisy przyznają radzie gminy kompetencję do stanowienia zasad ustalania i poboru oraz terminów płatności i wysokości stawek opłaty targowej (art. 15 i 16 ustawy). 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).

Zatem 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.

Mając powyższe na względzie stwierdzam nieważność uchwały Nr XI/94/2015

Rady Miejskiej w Rogoźnie z 25 maja 2015 r. w sprawie zmiany regulaminu targowiska miejskiego „Mój Rynek” w Rogoźnie jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Piotr Florek