



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 2 grudnia 2024 r.

Poz. 9921

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.393.2024.8

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 listopada 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

#### orzekam

nieważność § 8 i § 9 ust. 1 lit. a i b uchwały nr VIII/53/2024 Rady Miejskiej Gminy Koźminek z dnia 30 października 2024 r. w sprawie regulaminu targowisk na terenie Gminy Koźminek - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### Uzasadnienie

W dniu 30 października 2024 r. Rada Miejska Gminy Koźminek podjęła uchwałę nr VIII/53/2024 w sprawie regulaminu targowisk na terenie Gminy Koźminek, dalej "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie "art.40 ust.2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r., poz.1465)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 5 listopada 2024 r.

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

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi art.40 ust.2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm., dalej „ustawa”), zgodnie z którym: „Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: (...) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”. Upoważnienie zawarte w tym przepisie sformułowane jest w sposób ogólny. Tym samym rada gminy została wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii, jednakże nie daje to organowi stanowiącemu gminy pełnej dowolności. Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.) wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11, CBOSA). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy 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. W konsekwencji oznacza to uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego

sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22 sierpnia 2019 r., II SA/Go 405/19, CBOSA).

Wyznaczając reguły korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej rada nie ma jednakże niczym nieskrępowanej swobody w tym zakresie. Granice przewidzianej prawem swobody rady w zakresie realizacji normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy wyznacza obowiązujący porządek prawny. Zatem zasady ustanowione przez radę nie mogą wkraczać w materię uregulowaną w przepisach aktów wyższego rzędu.

Stanowiąc zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej rada 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 o/z we Wrocławiu z 26 maja 1992 r., SA/Wr 310/92, CBOSA). 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 § 8 uchwały rada postanowiła, że: „Kwestie sporne dotyczące sprzedający-kupujący rozstrzygają strony między sobą bez udziału Administratora targowiska”. Zdaniem organu nadzoru rada nie miała kompetencji do określenia w przyjętej uchwale zasad rozstrzygania sporów pomiędzy „sprzedający-kupujący”. Kwestie dotyczące stosunków cywilno – prawnych, pomiędzy stronami umów regulują przepisy prawa wyższego rzędu i nie należą do kompetencji uchwałodawczych rady. Przytoczone wyżej postanowienie uchwały wykracza poza zakres delegacji ustawowej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy i jako takie stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 9 ust. 1 uchwały rada uregulowała, iż: „Nieprzestrzeganie postanowień niniejszego Regulaminu powoduje zastosowanie środków prawno-administracyjnych w postaci:

- a) postępowanie mandatowe, tj. nałożenie grzywny w wysokości określonej przez Policję,
- b) skierowanie wniosku o ukaranie do Sądu Rejonowego,
- c) wypowiedzenie umowy na rezerwację stanowiska handlowego”.

Należy stwierdzić, że postanowienia § 9 ust. 1 lit. a i b uchwały również wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, gdyż norma ustawowa nie obejmuje upoważnienia dla rady gminy do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności karnej lub administracyjnej.

Stanowisko takie jest ugruntowane w orzecznictwie. Zgodnie z uzasadnieniem wyroku WSA w Poznaniu z 16 listopada 2011 r. (IV SA/Po 672/11, CBOSA) „użyty w ustawie termin „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. Jednakże rada gminy, na podstawie tej regulacji, nie jest uprawniona do wprowadzania do takiego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną”.

Uchwalając regulamin korzystania z obiektu użyteczności publicznej, rada uprawniona była zatem do unormowania w nim jedynie zasad i trybu korzystania z tego obiektu, co oznacza uprawnienie do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów korzystających z obiektu. Rada nie miała natomiast kompetencji do określenia w przyjętej uchwale zasad rozstrzygania sporów pomiędzy „sprzedający-kupujący”, ani zasad ponoszenia odpowiedzialności w związku z korzystaniem z obiektu. Należy stwierdzić, że postanowienia regulaminu formułujące zasady ponoszenia odpowiedzialności przez osoby korzystające z obiektu nie stanowią o pożądanym sposobie ich zachowania, które odnosiłoby się do pojęcia "korzystania" z obiektu. Tym samym postanowienia takie wykraczają poza zakres delegacji ustawowej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. Jak zauważył WSA w Warszawie w wyroku z dnia 2 grudnia 2020 r. (VII SA/Wa 1054/20, CBOSA): „Prawodawca lokalny uprawniony do określenia zasad korzystania z miejsc publicznych nie może ani sugerować ani też podkreślać grożącej odpowiedzialności karnej lub innej bez odwołania się do regulacji w tym zakresie”.

Mając na względzie powyższe należy stwierdzić, że postanowienia zamieszczone w § 8 i § 9 ust. 1 lit. a i b uchwały podjęte zostały z przekroczeniem delegacji ustawowej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność stwierdzenia ich nieważności.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

#### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. 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  
(-) Agata Sobczyk  
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska Gminy Koźminek

Burmistrz Gminy Koźminek