



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

ŚWIĘTOKRZYSKI URZĄD WOJEWÓDZKI w Kielcach KANCELARIA OGÓLNA	
Wyst. dnia	25. 07. 2008
L. dz.	zal.
Podpis	Kielce, 25. 07. 2008r.

Znak: NK. I – 0911/1/1 08

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym /Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz.1591, z 2002r, Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz.558, Nr 113, poz. 984, Nr 214 poz. 1806, z 2003r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz.1568, z 2004r.Nr 102,poz.1055, Nr 116,poz.1203, Nr 214, poz.1806, z 2005r. Nr 172, poz.1441,Nr 175 poz. 1457, z 2006r. Nr 17, poz. 128, Nr 181 poz. 1337 oraz z 2007r. Nr 48 poz.327, Nr 138 poz. 974, Nr 173 poz. 1218/

stwierdza się nieważność

uchwały Nr XXI/48/2008 Rady Miejskiej w Daleszycach z dnia 18 czerwca 2008r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu miejsc targowych na terenie miasta Daleszyce.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 czerwca 2008r. Rada Miejska w Daleszycach podjęła uchwałę w sprawie zatwierdzenia regulaminu miejsc targowych na terenie miasta Daleszyce.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Organ nadzoru nie kwestionuje uprawnień rady gminy do uchwalania regulaminu targowiska. Wprawdzie z dniem uchylenia dekretu z dnia 2 sierpnia 1951r. o targach i targowiskach w obowiązującym stanie prawnym żaden przepis prawa materialnego nie upoważnia rady gminy do podejmowania uchwał regulujących kwestie związane z targowiskami, jednakże kompetencje gminy w tym zakresie można wyprowadzić z przepisów ustawy ustrojowej. Zgodnie z ustawą o

samorządzie gminnym sprawy targowisk należą do zadań własnych gminy (art. 7 pkt 11). Zasady stanowiącego prawa miejscowego przez organy gminy zostały uregulowane w rozdziale 4 tej ustawy. W przepisach tych dokonano podziału aktów prawa miejscowego na dwie kategorie, a mianowicie na akty wykonawcze (do ustawy o samorządzie gminnym i do innych ustaw – art. 40 ust. 1 i 2) oraz na akty porządkowe (art. 40 ust. 3).

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy rada gminy jest upoważniona do stanowiącego aktów prawa miejscowego określających zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Analiza postanowień uchwały prowadzi do wniosku, iż targowiska na terenie gminy Daleszyce nie są wyodrębnione podmiotowo w formie jednostek organizacyjnych mających status spółki prawa handlowego czy też zakładu budżetowego. Wątpliwości zatem budzi czy takie nie wyodrębnione podmiotowo targowiska można uznać za „gminne obiekty, czy też urządzenia użyteczności publicznej”, o których mowa w cytowanym przepisie ustawy. Wątpliwości te zostały rozstrzygnięte w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. I tak WSA w Krakowie w wyroku z dnia 17.01.2006r. III SA/Kr 995/05 stwierdził, iż „targowisko odpowiada definicji „urządzenia użyteczności publicznej”. Stosownie zatem do cytowanego art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy jest uprawniona do uchwalania regulaminu targowiska określającego zasady i tryb korzystania z tego urządzenia użyteczności publicznej.

Tymczasem analiza postanowień uchwały prowadzi do wniosku, iż nie zawiera ona żadnej treści normatywnej, która odnosiłaby się do materii objętej ustawowym upoważnieniem. Uchwalony przez Radę Miejską regulamin targowiska nie określa bowiem żadnych zasad korzystania z tego obiektu. I tak:

1) § 1 uchwały

Zgodnie z wymienionym przepisem Rada Miejska upoważniła Burmistrza do wyznaczenia miejsc targowych na terenie gminy. Tymczasem sprawy dotyczące lokalizacji targowisk zostały ustawowo przyznane organom wykonawczym gmin. Tym samym Rada Miejska podejmując uchwałę w tym zakresie przekroczyła swoje kompetencje. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie (m.in. wyrok NSA z 13.10.2005r. sygn. akt OSK 1932/04).

2) § 2 uchwały

Przepis ten nie określa żadnych zasad korzystania z targowisk, a jedynie obowiązki Zakładu Usług Komunalnych, który prowadzi obsługę targowisk.

3) § 3 i § 5 ust. 1 uchwały

Rada gminy nie jest upoważniona do określania podmiotów uprawnionych do prowadzenia działalności handlowej oraz ich obowiązków związanych z wykonywaniem tej działalności gospodarczej. Kwestie te regulują przepisy ustawy z dnia 2 lipca 2004r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2007r. Nr 155, poz. 1095).

4) § 4 uchwały

W tej części uchwały określone zostały zakazy związane ze sprzedażą towarów. Regulując przedmiotowe kwestie Rada Miejska wkroczyła w materię ustawową, bądź dokonała jej modyfikacji. Zakazy sprzedaży towarów wymienione w pkt 2 – 6 paragrafu 3 regulują przepisy ustaw. I tak ustawa z dnia 25 sierpnia 2006r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. Nr 171, poz. 1225) określa warunki wprowadzenia do obrotu żywności (środków spożywczych). Warunki te obejmują przede wszystkim zakaz wprowadzenia do obrotu środków spożywczych szkodliwych dla zdrowia, zafałszowanych, zepsutych, czy też przeterminowanych oraz wymogi dotyczące m.in. właściwego oznakowania takich środków.

Regulując natomiast kwestie dotyczące handlu obwoźnego Rada Miejska powołała się na przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 grudnia 2002r. w sprawie wymagań higienicznych i sanitarnych obowiązujących w handlu obwoźnym środkami spożywczymi oraz wykazu artykułów, które nie mogą być wprowadzane do obrotu w handlu obwoźnym (Dz.U. z 2003r. Nr 21, poz. 182) które zostało uchylone z dniem 28 października 2006r.

5) § 6 uchwały

Kwestie dotyczące sposobu uiszczania opłat targowych przez prowadzących sprzedaż towarów na targowisku powinny być przedmiotem regulacji uchwały podjętej na podstawie ustawy z dnia 12 stycznia 1991r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 ze zm.).

W świetle powyższego należy stwierdzić, iż uchwała nie określa żadnych zasad korzystania z targowisk, pozostaje zatem w sprzeczności z treścią ustawowego upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym. Regulacje uchwały w znacznej części ograniczają się jedynie do powtórzenia przepisów ustawowych, bądź do ich modyfikacji.

W doktrynie i orzecznictwie panuje zgodność stanowisk co do nakazu ścisłej wykładni prawodawczych norm kompetencyjnych, zakazu

stosowania wykładni rozszerzającej oraz zakazu stosowania analogii. Organ jednostki samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zobowiązany działać ściśle wedle tego upoważnienia. Oznacza to również, iż rada gminy stanowiąc akt prawa miejscowego nie może wkraczać w materię ustawową lub dokonywać jej modyfikacji. Innymi słowy w uchwałach nie mogą być zawarte kwestie uregulowane w ustawie upoważniającej lub przepisach innych aktów normatywnych. Nie można zdaniem Trybunału Konstytucyjnego treści zawartych w ustawach nawet „powtarzać, przekształcać, modyfikować czy syntetyzować” (wyrok TK U5/98, OTK ZU 1999r. Nr 5, poz. 99). Także NSA w wyroku z dnia 14 października 1999r. stanął na stanowisku, iż „uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała jako istotnie naruszająca prawo jest nieważna. Trzeba się bowiem liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy” (wyrok II SA 1179/98 OSS 2000/1/17).

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI


Bożentyna Pałka-Koruba