



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 grudnia 2012 r.

Poz. 5145



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N13.4131.851.2012.JT1

Wrocław, dnia 20 grudnia 2012 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zmianami) stwierdzam nieważność § 2, § 3, § 4, § 11 pkt 1 lit. f, § 11 pkt 1 lit. h we fragmencie „towarów szkodliwych dla zdrowia, w tym” oraz we fragmencie „tzw. dopalaczy”, § 11 pkt 1 lit. i, § 12 pkt 3 i 8 oraz § 14, § 15, § 16 załącznika do uchwały nr 0007.XXV.185.2012 Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 14 listopada 2012 r. w sprawie uchwalenia regulaminu Targowiska „Mój Rynek” w Żmigrodzie.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 listopada 2012 roku Rada Miejska w Żmigrodzie podjęła uchwałę nr 0007.XXV.185.2012 w sprawie uchwalenia regulaminu Targowiska „Mój Rynek” w Żmigrodzie.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 21 listopada 2012 r.

W toku postępowania nadzorczego stwierdzono, że wskazane w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego przepisy stanowią wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego, a tym samym w istotny sposób naruszają art. 18 ust. 1 i art. 40 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 11 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

W podstawie prawnej Rada powołała się na art. 18 ust. 1 i art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z przytoczonymi przepisami: - do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej (art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), - na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym).

Mocą § 2 załącznika do uchwały Rada Miejska określiła, że Targowisko prowadzi i nadzoruje Urząd Miejski w Żmigrodzie. Należy w tym miejscu odnieść się do art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Z powyższego wynika, iż Urząd Gminy jest aparatem pomocniczym przy wykonywaniu obowiązków przez Wójta (Burmistrza). Sam Urząd nie prowadzi ani nie nadzoruje jakiegokolwiek działalności, jedynie wykonuje zadania Wójta. To znaczy, że Wójt (Burmistrz) wykonuje określone prawem czynności. Powyższy zapis załącznika do uchwały stanowi więc modyfikację przepisu ustawowego. Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały,

w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Kolejne rozważania należy zacząć od podkreślenia upoważnienia ustawowego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym Rada określa zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Należy również zauważyć, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust.1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Oznacza to, że każde działanie organu władzy publicznej musi znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu. Dotyczy to również organów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto akty prawa stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej.

Tymczasem Rada Miejska w § 3 załącznika do uchwały wyznaczyła administratora targowiska a w § 14 uregulowała tryb składania skarg i wniosków dotyczących funkcjonowania Targowiska oraz pracy inkasenta, wyznaczając Dyrektora jednostki administrującej jako właściwego w sprawach ich przyjmowania. Ponadto Rada Miejska w § 4 załącznika do uchwały określiła zadania administratora targowiska.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia uchwały zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Rada na podstawie normy kompetencyjnej zawartej w tym przepisie zobowiązana była do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

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. W ocenie organu nadzoru kwestionowanych przez organ nadzoru postanowień nie można zaliczyć do żadnej z powyższych kategorii norm prawidłowego postępowania tj. ani do zasad ani trybu korzystania z targowiska miejskiego. Rada nie była bowiem uprawniona ani do określania Administratora Targowiska, ani do nakładania na Administratora jakichkolwiek obowiązków. Żaden przepis ustawowy nie upoważnił Rady do regulowania tej materii w przedmiotowej uchwale. Szczegółowe zadania administratora oraz tryb jego pracy mogą być oczywiście powierzone zakładowi budżetowemu, niemniej jednak takie regulacje, jako skierowane do oznaczonej jednostki, nie powinny się znajdować w uchwale w sprawie nadania Regulaminu Targowiska, stanowiącej akt prawa miejscowego.

Mocą § 11 załącznika do uchwały Rada określiła katalog towarów, które nie mogą być sprzedawane na targu. Zaliczyła do nich m.in. rzeczy pochodzące z przestępstwa, lub co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że pochodzą z przestępstwa (§ 11 pkt 1 lit. f), towary szkodliwe dla zdrowia i dopalacze (§ 11 pkt 1 lit h) oraz nieposiadające wymaganych oznaczeń i atestów (§ 11 pkt 1 lit. i).

Rada Miejska mocą § 11 pkt 1 lit f załącznika do uchwały zabroniła sprzedaży rzeczy pochodzących z przestępstwa, lub co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że pochodzą z przestępstwa. Zdaniem organu nadzoru po pierwsze obrót takimi rzeczami zabroniony jest na podstawie art. 291 i art. 292 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553 ze zmianami). Po drugie należy zauważyć, że Rada Miejska dopuściła się w tym miejscu pewnej niekonsekwencji. Zabroniła sprzedaży rzeczy pochodzących z przestępstwa, nie wspominając nic o materii wykroczeniowej. Tymczasem np. zgodnie z art. 122 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 z późn. zm.) popełnia wykroczenie, ten kto nabywa mienie wiedząc o tym, że pochodzi ono z kradzieży lub z przywłaszczenia, lub pomaga do jego zbycia albo w celu osiągnięcia korzyści majątkowej mienie to przyjmuje lub pomaga do jego ukrycia, jeżeli wartość mienia nie przekracza 250 złotych. Abstrahując od faktu umieszczenia powyższej regulacji w uchwale, należy stwierdzić, że wskazane uregulowanie Kodeksu Wykroczeń jest odpowiednikiem art. 291 i 292 Kodeksu Karnego, dlatego powinny one jednocześnie być regulowane.

Analizując zapis § 11 pkt 1 lit. h należy odwołać się do istoty aktu prawa miejscowego, jako źródła praw i obowiązków adresatów – obywateli. Uchwały Rad Gmin należy postrzegać przez pryzmat naczelnych zasad prawa administracyjnego, czyli oznaczoności prawa i pogłębiania zaufania. Zwrot „towary szkodliwe dla zdrowia” jest na tyle nieostry, że wprowadza poważne problemy interpretacyjne już na poziomie rozważań teoretycznych. W przypadku praktycznego problemu, czy dany towar zakwalifikować jako szkodliwy, rozwią-

zanie może okazać się niemożliwe. Dlatego niedopuszczalne jest używanie nieostrych pojęć w aktach prawnych, zwłaszcza aktach prawa miejscowego. Ustawodawca upoważnia Radę Gminy do podejmowania takich aktów po to, by biorąc pod uwagę miejscowe zwyczaje szczegółowo uregulować prawa i obowiązki adresatów. Jednak od takiej regulacji winno się oczekiwać pełnej przejrzystości i braku niejasności interpretacyjnych. Ponadto należy zauważyć, iż do badania towarów pod kątem szkodliwości właściwe są właściwe organy, w zależności od rodzaju towaru. Przeważnie niemożliwe jest, bez przeprowadzenia specjalistycznych ekspertyz, ocenienie szkodliwości danego produktu. Ponadto kryterium „szkodliwości dla zdrowia” w nieprofesjonalnym obrocie towarów (nielaboratoryjnym) jest kryterium wysoce subiektywnym. W związku z powyższym należy uznać, iż zwrot „towary szkodliwe dla zdrowia” nie może stanowić podstawy wprowadzania zakazu w akcie prawa miejscowego, ze względu na jego niejednoznaczność.

Ponadto Rada Miejska zabroniła sprzedaży tzw. dopalaczy. Należy zauważyć, że ten termin jest terminem potocznym, niezdefiniowanym ustawowo. Wobec rozważań odnośnie oznaczonego i jednoznaczności aktów prawnych, w szczególności będących aktami prawa miejscowego, należy stwierdzić nieważność również tego fragmentu, jako nieściśłego i mogącego wywoływać niejasności interpretacyjne.

Z kolei w § 11 pkt 1 lit i załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż zabrania się sprzedaży towarów nieposiadających wymaganych oznaczeń i atestów. Oceniając powyższy zapis należy się odwołać do § 7 ust 2 i 3 załącznika do uchwały, który uprawnia do handlu na targowisku m.in. zbieraczy runa leśnego czy działkowiczów sprzedających własne wyroby. W świetle dopuszczenia do handlu takich podmiotów należy zauważyć, że Rada Miejska dopuściła się pewnej niekonsekwencji. Towary będące częścią runa leśnego (jagody, poziomki, maliny, jeżyny, grzyby itp.) oraz płody przydomowych ogródków, nie mają atestów a ich sprzedawcy zezwoleń na obrót nimi. Należy więc stwierdzić, że dopuszczenie takich towarów do obrotu na targowisku przeczy wymogowi posiadania atestów. W świetle zasady równości wobec prawa, powinno bowiem od każdego handlarza wymagać się spełnienia takich samych warunków. Tymczasem trudno sobie wyobrazić, by drobni sprzedawcy jednostkowych, sezonowych towarów posiadali atesty wymagające przeprowadzenia szczegółowych badań. Zdaniem organu nadzoru Rada Miejska mogłaby wprowadzić wymóg obrotu wyłącznie atestowanymi towarami, nie dopuszczając jednak drobnych sprzedawców, którzy handlują wytworzonymi, bądź zebranymi przez siebie małymi ilościami nieatestowanych wyrobów.

Ponadto w § 12 pkt 3 załącznika do uchwały Rada upoważniła inkasenta do wydawania poleceń porządkowych z zakresu przestrzegania Regulaminu Targowiska. Tym zapisem Rada wykroczyła poza upoważnienie ustawowe w zakresie określania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Ponadto należy zauważyć, iż organem uprawnionym do wydawania poleceń porządkowych jest Policja (art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 z późn. zm.) czy w gminach lub miastach, które utworzyły straż gminną (miejską) – strażnicy straży gminnych (miejski) (art. 12 pkt 7 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 779).

W katalogu podmiotów uprawnionych do wydawania poleceń porządkowych nie znajdują się inkasenci opłat targowych i ponadto ustawodawca nie przewidział możliwości upoważniania ich do takich czynności przez radę gminy, tym bardziej iż sama nie ma takich kompetencji. W związku z powyższym uchwalając § 12 pkt 3 załącznika do uchwały Rada Miejska przekroczyła swoje kompetencje do określania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej i upoważniła inne podmioty do dokonywania czynności, do których ustawowo powołane są inne służby.

Mocą § 12 pkt 8 Rada wprowadziła obowiązek naprawy szkód wyrządzonych na Targowisku.

Zdaniem organu nadzoru norma kompetencyjna upoważniająca Radę do podjęcia przedmiotowej uchwały, czyli art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie daje Radzie upoważnienia do rozstrzygania w drodze aktu prawa miejscowego w kwestiach ponoszenia odpowiedzialności za straty materialne, jak również w kwestiach odpowiedzialności finansowej i prawnej za spowodowanie zniszczeń.

Zamieszczanie takich zapisów w akcie prawa miejscowego, jakim jest uchwała rady gminy, jest niedopuszczalne w sytuacji, gdy akty wyższego rzędu regulują te kwestie w sposób kompleksowy. Tu na uwagę zasługują w szczególności postanowienia kodeksu cywilnego. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 7 października 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 421/10, „Podkreślić należy, że zarówno Gmina, jak i poszczególni jej członkowie, korzystający z obiektu miejskiego, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego. Nie budzi bowiem wątpliwości, że stosunki prawne pomiędzy zarządcą boiska, a osobą uprawnioną do korzystania z niego, mają charakter cywilnoprawny i podlegają regulacjom prawa cywilnego. Zbytecznym zatem jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi.”

W przekonaniu organu nadzoru Rada Miejska stanowiąc regulamin Targowiska nie posiadała upoważnienia do zamieszczania w akcie prawa miejscowego regulacji dotyczących zakresu odpowiedzialności cywilnej zarówno kontraktowej, jak i deliktowej, stron określonego stosunku prawnego.

W ocenie organu nadzoru postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności mogą zostać zawarte jedynie w ustawie lub mogą być uregulowane na mocy czynności prawnej (np. umowy). Należy tu wskazać np. na przepisy art. 415 i nast. Kodeksu cywilnego, które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Tym bardziej, regulacja taka nie znajduje uzasadnienia w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Rada, zdaniem organu nadzoru, wykroczyła poza zakres przyznanego jej przez ustawodawcę upoważnienia do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Rada mocą § 15 załącznika do uchwały postanowiła, że „osoby naruszające przepisy niniejszego regulaminu podlegają karze grzywny wymierzonej w trybie i zasadach określonych w prawie o wykroczeniach”. W ramach kompetencji przyznanых Radzie nie mieści się kwestia regulacji odpowiedzialności karnej, administracyjnej czy też cywilnej za nieprzestrzeganie postanowień regulaminu. W ocenie organu nadzoru Rada nie posiadała ku temu kompetencji. Możliwości takiej nie przewidują żadne przepisy. Podstawą odpowiedzialności karnej, administracyjnej i cywilnej mogą być tylko przepisy rangi ustawy, przewidujące odpowiednie konsekwencje za określone w nich działania i zachowania. W związku z tym Rada nie miała kompetencji do wypowiedzania się w zakresie odpowiedzialności za naruszenie przepisów powszechnie obowiązujących w ramach działań podejmowanych w trakcie korzystania przez sprzedających z targowisk gminnych. Za nieprzestrzeganie regulaminu Rada może wprowadzać tylko takie sankcje, które będą zapewniać prawidłowe funkcjonowanie targowiska zgodnie z przyjętym regulaminem.

Powyższe twierdzenie znajduje potwierdzenie w orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 roku, sygn. akt IV SA/Po 672/11, wedle którego „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. Jednak rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie jest uprawniona do wprowadzenia do zaskarżonego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną”.

Abstrahując od faktu, iż Rada nie jest właściwa do stanowienia o kwestiach dotyczących odpowiedzialności karnej, zgodnie z art. 18 Kodeksu Wykroczeń karami są: 1) areszt; 2) ograniczenie wolności; 3) grzywna; 4) nagana. W związku z powyższym Rada Miejska wkroczyła w kompetencje Sądu powszechnego stwierdzając, że osoby naruszające przepisy niniejszego regulaminu podlegają karze grzywny. Ustawodawca wyraźnie przewidział, że zamiast grzywny można za naruszenie przepisów będące wykroczeniem, wymierzyć inną karę. Żaden inny organ, poza niezawisłym Sądem nie może stanowić o wyborze jednej z kar z powyższego katalogu.

Reasumując, wskazać należy, że opisane powyżej postanowienia przedmiotowej uchwały zostały podjęte z przekroczeniem kompetencji ustawowej oraz nieuprawnionym wkroczeniem w kompetencję i swobodę procesowania Sądu. W tym miejscu wskazać należy, że zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji RP: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Mocą § 16 załącznika do uchwały Rada Miejska realizując zasadę Ignorantia iuris nocet stwierdziła, iż powoływanie się na nieznaną przepisów niniejszego Regulaminu nie zwalnia od odpowiedzialności za naruszenie jego postanowień. Jak już wcześniej wspomniano, Rada nie jest upoważniona do stanowienia o odpowiedzialności podmiotu. Niezastosowanie się do porządku prawnego jest każdorazowo oceniane przez odpowiednie organy i to od szczegółów zaistniałego stanu faktycznego będzie zależało to, czy dany podmiot poniesie odpowiedzialność, czy nie. Zgodnie bowiem z art. 7 § 1 Kodeksu Wykroczeń nieświadomość tego, że czyn jest zagrożony karą, nie wyłącza odpowiedzialności, chyba że nieświadomość była usprawiedliwiona. Wobec powyższego należy uznać, iż ustawodawca przewidział sytuację, w której mimo popełnionego wykroczenia w wyniku nieświadomości, podmiot nie będzie odpowiadał. W związku z powyższym, należy uznać, iż Rada przekroczyła kompetencję w zakresie określania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz wkroczyła w uprawnienia Sądu powszechnego.

Podsumowując powyższe rozważania, należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam

i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia, przy czym obywatel może zawsze domagać się podania podstawy prawnej, na jakiej organ podjął konkretną działalność. Jest to zgodne z wymogami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego (W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Zakamycze 2002, wyd. V). Oznacza to, że każde działanie organu władzy publicznej musi znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu. Dotyczy to również organów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto akty prawa stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej. Z kolei kwestie te powinny być regulowane tylko przez ten organ, który jest wskazany w normie kompetencyjnej.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Aleksander Marek Skorupa