



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 15 grudnia 2014 r.

Poz. 5306

### WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 476/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 30 września 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel  
Sędzia WSA Magdalena Jankowska-Szostak  
Sędzia WSA Maciej Guziński (sprawozdawca)

Protokolant

Z-ca Kierownika Sekretariatu Wydziału III Halina Rosłan

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 30 września 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na § 1 ust. 3, § 2 ust. 1 i 2, § 5 ust. 3 we fragmencie "Rezerwacja miejsc handlowych prowadzi Księgowość Ośrodka" i we fragmencie "w Recepcji", § 5 ust. 8, § 7 ust. 1 we fragmencie "opłaty targowej i", § 8 ust. 1 pkt 1 lit l, § 9 ust. 1 pkt 3, § 9 ust. 1 pkt 7 i 9, § 9 ust. 2, § 10 i § 12 załącznika nr 1 do uchwały Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 27 marca 2014 r. nr XLV/384/14

w przedmiocie ustalenia stawek opłaty za korzystanie z urządzeń targowisk,  
oraz ustanowienia regulaminu Targowiska „Mój Rynek” w Obornikach Śląskich

- I. stwierdza nieważność § 1 ust. 3, § 2 ust. 1 i 2, § 5 ust. 3 we fragmencie "Rezerwacja miejsc handlowych prowadzi Księgowość Ośrodka" i we fragmencie "w Recepcji", § 5 ust. 8, § 7 ust. 1 we fragmencie "opłaty targowej i", § 8 ust. 1 pkt 1 lit l, § 9 ust. 1 pkt 3, § 9 ust. 1 pkt 7 i 9, § 9 ust. 2, § 10 i § 12 załącznika nr 1 zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich;**
- II. określa, że zaskarżona uchwała w zakresie określonym w punkcie I nie podlega wykonaniu do dnia prawomocności wyroku;**
- III. zasądza od Gminy Oborniki Śląskie na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych kosztów postępowania.**

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski zaskarżył do tutejszego Sądu uchwałę nr XLV/384/14 Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 27 marca 2014 r. w sprawie ustalenia stawek opłaty za korzystanie z urządzeń targowiska oraz ustanowienia regulaminu Targowiska „Mój Rynek” w Obornikach Śląskich, w zakresie:

- § 2 ust. 1 i 2 oraz § 5 ust. 3 we fragmencie: „Rezerwacją miejsc handlowych prowadzi Księgowość Ośrodka” i we fragmencie: „w Recepcji” załącznika nr 1 do uchwały, zarzucając istotne naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.);
- § 5 ust. 8 załącznika nr 1 do uchwały, zarzucając istotne naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 3531 i art. 668 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121);
- § 7 ust. 1 we fragmencie „opłaty targowe i” załącznika nr 1 do uchwały, zarzucając istotne naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w zw. z art. 19 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r., Nr 95, poz. 613 z późn. zm.) oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- § 8 ust. 1 pkt 1 lit. 1 i § 9 ust. 1 pkt 3 załącznika nr 1 do uchwały, zarzucając istotne naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w zw. z art. 122 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r., poz. 482 z późn. zm.), art. 291 i art. 292 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.) oraz art. 51 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- § 1 ust. 3, § 9 ust. 1 pkt 7 i 9 oraz ust. 2, § 10 załącznika nr 1 do uchwały, zarzucając istotne naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- § 12 załącznika nr 1 do uchwały, zarzucając istotne naruszenie art. 33 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i art. 7 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.) oraz art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.

W skardze wniesiono o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w powyższym zakresie.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru podniósł, że wymienione rozwiązania, przyjęte w załączniku do uchwały, nie znajdują uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia przedmiotowej uchwały, znalazły wcześniej swoje odzwierciedlenie w aktach prawnych rangi ustawowej (w kodeksie cywilnym, w kodeksie postępowania administracyjnego lub w ustawodawstwie karnym).

Zdaniem Wojewody, użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie upoważnienie dla 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 ocenie organu nadzoru nieprawidłowy w tym kontekście jest zapis § 1 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały: „Targowisko może być czynne w innych godzinach za zgodą Burmistrza Obornik Śląskich”. W zakresie bowiem przyznanej na mocy art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym kompetencji mieści się uprawnienie do określenia godzin otwarcia Targowiska (w ramach regulacji zasad korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej). Co jednak istotne, uprawnienie to na zasadzie wyłączności przysługuje organowi stanowiącemu gminy, w tym wypadku Radzie Miejskiej w Obornikach Śląskich. Rada Miejska będąc jedynym właściwym organem do regulowania wskazanej materii, nie może tego uprawnienia scedować na inny organ (Burmistrza Obornik Śląskich). Przyjęte rozwiązanie stanowi niezgodną z prawem subdelegację kompetencji Rady na rzecz organu wykonawczego. Wszystkie bowiem regulacje odnoszące się do zasad korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej (np. tak jak tu określenie godzin otwarcia targowiska), powinny być zawarte w uchwale.

Także niemieszczącym się w ramach kompetencji wskazanej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, jest zapisy załącznika nr 1 do uchwały w § 2, w ust. 1 „Targowisko „Mój Rynek” w imieniu Gminy Oborniki Śląskie administrowane jest przez Ośrodek Sportu i Rekreacji w Obornikach Śląskich, ul. Poniatowskiego 22 — samorządowy zakład budżetowy Gminy Oborniki Śląskie” i ust. 2 „Do zadań Ośrodka Sportu i Rekreacji w Obornikach Śląskich należy:

- 1) wyznaczenie inkasenta - pracownika odpowiedzialnego za pobór opłaty targowej;

- 2) wyznaczenie sprzedającemu miejsca handlu na Targowisku;
- 3) pobieranie opłaty targowej oraz opłaty za korzystanie z urządzeń Targowiska;
- 4) kontrolowanie posiadania dowodu uiszczenia opłat przez osoby prowadzące działalność handlową na Targowisku;
- 5) nadzorowanie przestrzegania postanowień niniejszego Regulaminu;
- 6) utrzymanie czystości i porządku na terenie Targowiska;
- 7) dbałość o urządzenia stanowiące wyposażenie Targowiska „Mój Rynek”.

A także zapis w § 5 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały: „Rezerwację miejsc handlowych prowadzi Księgowość Ośrodka, opłaty rezerwacyjnej można dokonać w Recepcji, u Inkasenta lub przelewem na konto bankowe nr 86 9583 0009 0000 0488 2000 0001”, we fragmencie: „Rezerwację miejsc handlowych prowadzi Księgowość Ośrodka” i we fragmencie: „w Recepcji”.

Na podstawie powołanej normy kompetencyjnej radzie gminy nie przysługuje bowiem uprawnienie do decydowania o tym, jaki konkretnie podmiot ma administrować gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej, jak też do nakładania na administratora takiego obiektu określonych obowiązków. Żaden przepis ustawy nie upoważnił Rady do regulowania tej materii w przedmiotowej uchwale. Szczegółowe zadania zarządcy mogą być oczywiście powierzone kreślonemu podmiotowi, niemniej jednak takie regulacje, jako skierowane do oznaczonej jednostki, nie powinny się znajdować w uchwale w sprawie ustalenia regulaminu targowiska, stanowiącej akt prawa miejscowego.

Bowiem, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236): „Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej.” Tak więc Rada może jedynie określić sposób i formę prowadzenia gospodarki (przez osobę prawną, fizyczną, gminną jednostkę organizacyjną), a nie wskazywać konkretny podmiot wykonujący te zadania. Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym: „Do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym”. Wybór konkretnego podmiotu należy zatem do kompetencji Burmistrza Obornik Śląskich, jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym.

Zdaniem organu nadzoru, także zapis § 5 ust. 8 załącznika nr 1 do uchwały „Zabrania się powynajmowania zarezerwowanych miejsc handlowych osobom trzecim”, wykroczyła poza upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Ta regulacja uchwały nie stanowi bowiem o zasadach i trybie korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, lecz odnosi się do szczegółowych uzgodnień i warunków w sprawach związanych z zarządzaniem stoiskami targowymi (tu dotyczących kwestii podnajmu zarezerwowanych miejsc handlowych osobom trzecim), a te kwestie, zdaniem organu nadzoru, powinny być przedmiotem umowy cywilnoprawnej pomiędzy zarządcą targowiska a osobą chcącą skorzystać z usług targowiska, stosownie do art. 668 § 1 kc. Powyższy zapis uchwały posiadający charakter indywidualnego postanowienia umownego nie może stanowić unormowania aktu powszechnie obowiązującego. Pozostaje to w sprzeczności z art. 3531 kc, określającym dopuszczalność kształtowania stosunku prawnego pomiędzy stronami umowy, zgodnie z którym strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania.

Również z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, jest zapis § 7 ust. 1 załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały: „Od osób prowadzących handel na Targowisku „Mój Rynek” pobiera się opłaty targowe i opłaty za korzystanie z urządzeń znajdujących się na Targowisku, zgodnie z cennikiem, zatwierdzonym Uchwałą Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich.”, we fragmencie „opłaty targowe i”.

Zapis ten dotyczy bowiem materii związanej z opłatą targową, ściśle zasad uiszczania stosownej opłaty. Natomiast wszelkie regulacje dotyczące opłaty targowej winny znaleźć się w uchwale podejmowanej na podstawie art. 19 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r., Nr 95, poz. 613 z późn. zm.), nie zaś w regulaminie targowiska.

Ponadto obowiązek uiszczenia opłaty targowej wynika z tej ustawy (art. 15 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych), a nie z uchwały organu stanowiącego gminy. Powyższym zapisem uchwały Rada określiła również, od kogo pobiera się opłatę targową („Od osób prowadzących handel na Targowisku „Mój Rynek” pobiera się opłaty targowe”), tymczasem podmioty zobowiązane do dokonywania takiej opłaty zostały już wskazane w samej ustawie o podatkach i opłatach lokalnych.

Z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zostały podjęte zapisy w § 8 ust. 1 pkt 1 lit. l załącznika nr 1 do uchwały, zgodnie z którym „Zabrania się na Targowisku sprzedaży (...) „rzeczy pochodzących z przestępstw lub, co do których zachodzi uzasad-

nione podejrzenie, że pochodzą z przestępstwa”, jak i w § 9 ust. 1 pkt 3 załącznika nr 1 do uchwały „Osoby prowadzące handel na Targowisku są zobowiązane do (...) posiadania przy sobie dokumentu tożsamości i do jego okazywania na każde żądanie osób uprawnionych do kontroli (np. Policja, Urząd Skarbowy, Państwowa Inspekcja Sanitarna itp.)”.

Podniesiono w uzasadnieniu w tym zakresie, że zakaz paserstwa wynika wprost z art. 122 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r., poz. 482 z późn. zm.) oraz art. 291 i art. 292 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.). Natomiast zgodnie z zasadą hierarchiczności aktów prawnych akt niższego rzędu (tu przedmiotowa uchwała) nie może jeszcze raz regulować tego co zawarto w akcie hierarchicznie wyższym (tu Kodeksie wykroczeń i Kodeksie karnym).

Natomiast posiadacz dokumentu tożsamości (np. dowodu osobistego) jest zobowiązany okazywać ten dokument jedynie uprawnionym organom i instytucjom. Prawo do legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości wynika z przepisów regulujących działalność właściwych organów. Wskazać należy, iż zgodnie z art. 51 ust. 1 Konstytucji RP, nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby, tym samym regulacja § 9 ust. 1 pkt 3 załącznika nr 1 uchwały, która nakłada obowiązek posiadania przy sobie i okazywania dokumentu tożsamości, istotnie narusza prawo. Co więcej, art. 51 ust. 5 Konstytucji RP stanowi w sposób jednoznaczny, że zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie.

Z przekroczeniem przedmiotowego upoważnienia ustawowego zostały podjęte zapisy § 9 ust. 1 pkt 7 załącznika nr 1: „Osoby prowadzące handel na Targowisku są zobowiązane do (...) ważenia i mierzenia towarów wyłącznie jednostkami miar obowiązującymi w obrocie towarowym (np. metr, kg, litr itp.), powinny one posiadać ważną cechę legalizacyjną”. Bowiem powyższa materia jest już uregulowana przepisami ustawy z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1069). Jej celem jest zapewnienie jednolitości miar i wymaganej dokładności pomiarów wielkości fizycznych w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 1 ustawy). Szczegółowe kwestie w tym zakresie regulują określone akty wykonawcze: Tym samym, Rada Miejska w Obornikach Śląskich nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w ustawie czy rozporządzeniu.

Również postanowienia: § 9 ust. 1 pkt 9 załącznika nr 1 „Osoby prowadzące handel na Targowisku są zobowiązane do (...) naprawy szkód wyrządzonych na Targowisku”; § 9 ust. 2 załącznika nr 1 „ W przypadku zabrudzenia kostki brukowej olejami lub smarami samochodowymi handlujący jest zobowiązany zapłacić karę w wysokości 50 zł/m<sup>2</sup> zabrudzonej kostki brukowej”; § 10 załącznika nr 1 „Powoływanie się na niezajomość przepisów niniejszego Regulaminu nie zwalnia od odpowiedzialności za naruszenie jego postanowień.”, zostały podjęte z przekroczeniem przedmiotowego upoważnienia ustawowego.

Zamieszczanie takich zapisów w uchwale jako akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż akt wyższego rzędu (kodeks cywilny) reguluje tę kwestię w sposób kompleksowy. Tym samym, 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. Kwestia odpowiedzialności oraz ewentualny obowiązek naprawienia szkody podlega ocenie sądów powszechnych w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa rangi ustawowej, w tym między innymi w oparciu o wskazany przepis Kodeksu cywilnego.

Także, zdaniem organu nadzoru, Rada Miejska nie posiada, w ramach upoważnienia z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, kompetencji do postanowienia w § 12 załącznika nr 1 do uchwały, że: „Skargi i wnioski dotyczące funkcjonowania Targowiska i pracy Obsługi Targowiska należy kierować do Dyrektora Ośrodka Sportu i Rekreacji w Obornikach Śląskich”.

Stosownie bowiem do art. 229 pkt 3 kpa, organem wyłącznie uprawnionym do rozpatrzenia skarg na Burmistrza Obornik Śląskich – jako zarządcy targowisk miejskich położonych na terenie Gminy – jest Rada Miejska Obornik Śląskich, a nie jak postanowiono w uchwale – Dyrektor Ośrodka Sportu i Rekreacji w Obornikach Śląskich.

W przypadku powierzenia przez Burmistrza Gminy czynności związanych z zarządzaniem i utrzymaniem targowisk miejskich określonego kierownikowi gminnej jednostki organizacyjnej (Dyrektorowi Ośrodka Sportu i Rekreacji), skargi rozpatrywać będzie z kolei Burmistrz jako zwierzchnik służbowy kierownika gminnej jednostki organizacyjnej z mocy art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym. Podobnie jak w przypadku skarg i wniosków dotyczących pracy ”Obsługi Targowiska”.

W odpowiedzi strona przeciwna wniosła o odrzucenie, ewentualnie oddalenie skargi, uznając zarzuty stawiane przez organ nadzoru za niezasadne.

Podniesiono, że użycie w § 1 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały zwrotu „za zgodą Burmistrza Obornik Śląskich” ma na celu jedynie wskazanie trybu w jakim należy wykonać odstępstwo od godzin prowadzenia handlu. Zgoda Burmistrza Obornik Śląskich na prowadzenie handlu w godzinach innych, niż określone w uchwale, nie reguluje bowiem nowego porządku prawnego w zakresie sposobu korzystania z targowiska, a jedynie sankcjonuje możliwość dopuszczoną przez Radę Miejską w podjętej uchwale.

Odnosnie zaskarżonych postanowień § 2 i § 5 ust. 3 załącznika, poprzez wskazanie zarządcy targowiska oraz miejsca składania rezerwacji i opłat rezerwacyjnych. Podniesiono, że regulamin jako akt prawa miejscowego winien regulować prawa i obowiązki osób korzystających z placu targowego w sposób jasny i nie budzący wątpliwości. W tym stanie rzeczy, wprowadzając zapis dotyczący odpłatności za handel na terenie targowiska niezbędne jest również skazanie miejsca uiszczania opłat, jak i dokonywania rezerwacji miejsc.

W zakresie zaskarżonego przepisu § 5 ust. 8 załącznika wskazano, że umowy na wynajem miejsca zawierane są w formie ustnej i przez czynność konkludywną polegającą na dokonaniu opłaty handlowej i zajęciu wyznaczonego obszaru na targowisku. Brak zatem jest zawarcia pisemnej umowy cywilnoprawnej dotyczącej najmu powierzchni handlowej.

Odnosnie postanowień § 7 ust. 1 załącznika nr 1 podniesiono, że zaskarżony zapis regulamin nie reguluje wysokości opłaty targowej a jedynie stanowi przepis odsyłający do innego aktu prawnego wydanego przez Radę Miejską zawierającego cennik za prowadzenie handlu na terenie targowiska.

W stosunku do naruszenia prawa w zakresie § 8 ust. 1 lit 1, § 9 ust. 1 pkt 3, § 9 ust. 1 pkt 7 załącznika nr 1 do uchwały, poprzez uregulowanie kwestii zawartych w aktach prawnych powszechnie obowiązujących. Wskazano, że zapisy te mają na celu zapewnienie porządku i przestrzegania prawa na targowisku, a także umożliwić prowadzenie kontroli działalności podmiotów zawierających umowę na najem powierzchni handlowych, przez upoważnione osoby.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Wyjaśnić na wstępie trzeba, że zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy).

Stosownie do art. 3 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., zwanej dalej w skrócie „p.p.s.a.”), zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawie skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Kryterium legalności umożliwia sądowi administracyjnemu uwzględniającemu skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdzenie nieważności tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdzenie, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Należy podkreślić, że wszystkie organy władzy publicznej (także zatem jednostki samorządu terytorialnego wykonujące przyznane im uprawnienia władcze – imperium) działają wyłącznie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP), przy czym organy samorządu terytorialnego zostały umocowane do wydawania aktów prawa miejscowego (obowiązujących na obszarze działania tych organów), jednak tylko „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie” (art. 94 Konstytucji). W tym kontekście uzasadnione są podniesione w skardze zarzuty. Mając powyższe na uwadze Sąd uznał, że zaskarżona część uchwały uchybia prawu w stopniu uzasadniającym wyeliminowanie z obrotu tych zaskarżonych postanowień.

Przedmiotem skargi Wojewody są postanowienia załącznika nr 1: Regulamin targowiska „Mój Rynek” w Obornikach Śląskich” do uchwały nr XLV/384/14 Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 27 marca 2014 r. w sprawie ustalenia stawek opłaty za korzystanie z urządzeń targowiska oraz ustanowienia regulaminu Targowiska „Mój Rynek” w Obornikach Śląskich. Uchwała ta została podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz., 1591 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem, na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Trafnie organ nadzoru wskazał, że ten przepis (art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym) zawiera upoważnienie dla organu stanowiącego do formułowania w stosunku do gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania

się, określenia ustalonego porządku zachowania się, z zachowaniem obowiązujących przepisów, ich nie naruszania i nie modyfikowania.

W sprawie, zaskarżone postanowienia zawarte w § 2 ust. 1 i ust. 2 załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały, wskazują jako administrującego targowiskiem konkretny podmiot (Ośrodek Sportu i Rekreacji w Obornikach Śląskich – samorządowy zakład budżetowy Gminy), oraz określają jego zadania. Podobnie czyni zaskarżone postanowienie § 5 ust. 3 załącznika nr 1 we fragmencie: „Rezerwację miejsc handlowych prowadzi Księgowość Ośrodka” i we fragmencie: „w Recepcji”.

Niewątpliwie, jak to wskazał organ nadzory, w oparciu o przedmiotowe upoważnienie (zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym), nie przysługuje radzie gminy kompetencja do decydowania o tym, jaki konkretnie podmiot ma prawo administrować gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej i jakie spełniać winien w tym zakresie zadania. Ta materia nie mieści się ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów i urządzeń.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236): „Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostkę samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej.” Oznacza to niewątpliwie, że Rada może jedynie określić sposób i formę prowadzenia gospodarki (przez osobę prawną, fizyczną, gminną jednostkę organizacyjną). W żaden natomiast sposób nie można wysnuć z przetoczony normy kompetencyjnej, upoważnienia dla Rady wskazywania imiennie oznaczonego podmiotu wykonującego to zadanie. Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym: „Do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym.” Tym samym wybór konkretnego podmiotu należy do kompetencji wójta (tu Burmistrza) jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym. Nie może ona natomiast subdelegować przyznanej mu kompetencji na organ stanowiący. Stąd, zadania związane z gospodarowaniem mieniem komunalnym nie może przejmować żaden inny podmiot, a także przedmiotowa uchwała nie może określać administratora targowiska i jego zadań (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 września 2007 r., sygn. akt II FSK 1008/06). Nietrafny jest w tym kontekście zarzut Gminy, że postanowienia regulaminu powinny być kompletne i jasne dla osób korzystających.

W § 1 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały Rada Miejska postanowiła, że: „Targowisko może być czynne w innych godzinach za zgodą Burmistrza Obornik Śląskich”, wskazując wcześniej godzinny otwarcia tego targowiska.

Jak podniósł organ nadzoru, w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym mieści się kompetencja do określenia godzin otwarcia targowiska. Tym samym, uprawnienie to na zasadzie wyłączności przysługuje organowi stanowiącemu gminy, w tym wypadku Radzie Miejskiej w Obornikach Śląskich. Wszystkie regulacje odnoszące się do zasad korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej (np. tak jak określenie godzin otwarcia targowiska), powinny być zawarte w uchwale stanowiącej przez Radę Miejską w sposób kompletny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. Organ ten nie może tego uprawnienia scedować na inny podmiot. Nie trafne w tym kontekście jest stanowisko gminy, że powyższy zapis nie reguluje nowego porządku prawnego w zakresie określenia sposobu korzystania z targowiska. Bowiem możliwość zmiany godzin otwarcia targowiska uzależnia od zgody wydanej przez Burmistrza Obornik Śląskich.

Zdaniem Sądu, zakwestionowany zapis § 5 ust. 8 załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały: „Zabrania się powynajmowania zarezerwowanych miejsc handlowych osobom trzecim”, także wykroczyła poza upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Jak trafnie wskazał organ nadzoru, powyższa regulacja nie stanowi o zasadach i trybie korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, lecz odnosi się do szczegółowych uzgodnień i warunków w sprawach związanych z zarządzaniem stoiskami targowymi (administrowaniem mieniem komunalnym – targowiskiem).

Jak już wskazano, zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym to do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Oznacza to, że Rada Miejska nie jest władna do podejmowania działań i czynności związanych z zarządzaniem targowiskiem, co de facto wpływa na zakres uprawnień i obowiązków zarządcy targowiska, ponieważ z mocy samej ustawy o samorządzie gminnym organ wykonawczy gminy samodzielnie decyduje w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym. Wskazać należy, że w tym zakresie, mieści się podnajmem zarezerwowanych miejsc handlowych.

Ponadto ta kwestia winna być przedmiotem umowy cywilnoprawnej pomiędzy zarządcą targowiska a osobą chcącą skorzystać z usług targowiska. Zgodnie bowiem z art. 668 § 1 Kodeksu cywilnego „Najemca może rzecz najętą oddać w całości lub części osobie trzeciej do bezpłatnego używania albo w podnajem, jeżeli umowa mu tego nie zabrania. W razie oddania rzeczy osobie trzeciej zarówno najemca, jak i osoba trzecia są odpowiedzialni względem wynajmującego za to, że rzecz najęta będzie używana zgodnie z obowiązkami wy-

kającymi z umowy najmu.” Z powyższego przepisu ustawy jednoznacznie wynika, że najemca może rzecz najętą oddać w całości lub części osobie trzeciej do bezpłatnego używania albo w podnajem, jeżeli nie zabrania tego umowa. Istotny w tym przypadku jest fakt, iż ewentualny brak zgody na oddanie rzeczy najętej osobie trzeciej do bezpłatnego używania albo w podnajem, może zostać wyrażony w formie umowy pomiędzy wynajmującym a najemcą (jeżeli umowa mu tego nie zabrania). Rada Miejska w § 5 ust. 8 załącznika nr 1 do uchwały nie mogła zatem zabronić podnajmowania zarezerwowanych miejsc handlowych osobom trzecim, ponieważ ewentualny brak zgody na tego typu działanie można ustanowić jedynie w umowie pomiędzy zarządcą targowiska a osobą chcącą skorzystać z usług targowiska. Podnoszona w odpowiedzi na skargę okoliczność, zawierania umów w formie ustanej, nie ma w świetle powyższego znaczenia.

Także, zakwestionowane postanowienia § 7 ust. 1 załącznika nr 1 do „Od osób prowadzących handel na Targowisku „Mój Rynek” pobiera się opłaty targowe i opłaty za korzystanie z urządzeń znajdujących się na Targowisku, zgodnie z cennikiem, zatwierdzonym Uchwałą Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich.”, w fragmencie: „opłaty targowe i”, zostało podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Jako zagadnienie dotyczące uiszczania opłaty targowej nie mieści się bowiem w pojęciu „zasad i tryby korzystania” z obiektów, urządzeń użyteczności publicznej.

Wskazać należy, że wszelkie regulacje dotyczące opłaty targowej winny znaleźć się w uchwale podejmowanej na podstawie art. 19 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r., Nr 95, poz. 613 z późn. zm.), a nie zaś w regulaminie targowiska. Zawarcie ich w przedmiotowym regulaminie, nawet poprzez odesłanie do innych uregulowań, może wywoływać niejasności interpretacyjne.

Ponadto wskazać należy, że obowiązek uiszczenia opłaty targowej, jak i wskazanie od kogo opłatę należy pobierać, wynika z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Uchwała organu stanowiącego gminy nie może regulować raz jeszcze tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Bowiem taki zapis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której jest zawarty, co może prowadzić do zmiany intencji prawodawcy.

Odnosnie postanowień § 8 ust. 1 pkt 1 lit. 1 załącznika nr 1 do uchwały, zgodnie z którym zabrania się na Targowisku sprzedaży rzeczy pochodzących z przestępstw lub, co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że pochodzą z przestępstwa, uznać należy także, że zostało podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. Zakaz paserstwa wynika wprost z art. 122 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r., poz. 482 z późn. zm.) oraz art. 291 i art. 292 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.). Niedopuszczalne jest powtarzanie lub modyfikacja regulacji ustawowych przez przepisy gminne, gdyż godzi to w zasadę legislacji i może mieć charakter dezinformujący.

Podobnie § 9 ust. 1 pkt 3 załącznika nr 1 do uchwały stanowiący, że: „Osoby prowadzące handel na Targowisku są zobowiązane do (...) posiadania przy sobie dokumentu tożsamości i do jego okazywania na każde żądanie osób uprawnionych do kontroli (np. Policja, Urząd Skarbowy, Państwowa Inspekcja Sanitarna itp.), został podjęty z przekroczeniem wskazanego upoważnienia ustawowego. Prawo do legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości wynika bowiem z przepisów ustawowych regulujących działalność określonych organów. Ustawy te nie przyznają w tym zakresie kompetencji organowi samorządu. Natomiast zgodnie z art. 51 ust. 1 Konstytucji RP, nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby.

Odnosnie zakwestionowanych postanowień § 9 ust. 1 pkt 7 załącznika nr 1 do uchwały: „Osoby prowadzące handel na Targowisku są zobowiązane do (...) ważenia i mierzenia towarów wyłącznie jednostkami miar obowiązującymi w obrocie towarowym (np. metr, kg, litr itp.), powinny one posiadać ważną cechę legalizacyjnej”, podzielić należy także stanowisko, że art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie obejmuje możliwości stanowienia przez Radę w zakresie obowiązujących jednostek miar służących do ważenia i mierzenia towarów na targowisku miejskim, jak też wskazywanie wymaganych cech dla narzędzi pomiarowych. Powyższa materia, jak to wskazał organ nadzoru, uregulowana jest przepisami ustawy z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1069) oraz wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych. Jak już podniesiono, niedopuszczalne jest działanie organu realizującego delegację ustawową, 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.

Odnosnie zakwestionowanych postanowień: § 9 ust. 1 pkt 9 załącznika nr 1 „Osoby prowadzące handel na Targowisku są zobowiązane do (...) naprawy szkód wyrządzonych na Targowisku”; § 9 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały „W przypadku zabrudzenia kostki brukowej olejami lub smarami samochodowymi handlujący jest zobowiązany zapłacić karę w wysokości 50 zł/m<sup>2</sup> zabrudzonej kostki brukowej.”; § 10 załącznika nr 1 do uchwały „Powoływanie się na nieznanomość przepisów niniejszego Regulaminu nie zwalnia od odpowiedzial-

ności za naruszenie jego postanowień.” Podzielić należy również stanowisko, że 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 materialnej przez osoby niszczące mienie wchodzące w skład targowiska.

W powyższym kontekście nie jest uzasadniona argumentacja przemawiająca za zasadnością postanowień § 8 ust. 1 lit 1, § 9 ust. 1 pkt 3, § 9 ust. 1 pkt 7 załącznika nr 1, zawarta w odpowiedzi na skargę, że zapisy te mają na celu zapewnienie porządku i przestrzegania prawa na targowisku, a także umożliwić prowadzenie kontroli działalności podmiotów zawierających umowę na najem powierzchni handlowych przez upoważnione przez zarządcę osoby. Zamieszczanie takich zapisów w akcie prawa miejscowego, jakim jest uchwała rady gminy, jest niedopuszczalne w sytuacji, gdy akty wyższego rzędu – przepisy Kodeksu cywilnego – regulują tę kwestię w sposób kompleksowy.

W § 12 załącznika nr 1 do uchwały Rada postanowiła, że: „Skargi i wnioski dotyczące funkcjonowania Targowiska i pracy Obsługi Targowiska należy kierować do Dyrektora Ośrodka Sportu i Rekreacji w Obornikach Śląskich”. Jak wskazano w skardze, zgodnie z art. 229 pkt 3 kpa „Jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 – rada gminy.”

Oznacza to, że organem wyłącznie uprawnionym do rozpatrzenia skarg na Burmistrza Obornik Śląskich jako zarządcy targowiska miejskiego będzie Rada Miejska Obornik Śląskich, a nie jak postanowiono w uchwale – Dyrektor Ośrodka Sportu i Rekreacji w Obornikach Śląskich. Organ ten wskazuje wyraźnie przepis ustawy (kpa), a Rada Miejska nie posiada w ramach upoważnienia z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym kompetencji do wskazywania innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, niż to wynika z art. 229 kpa.

W przypadku powierzenia przez Burmistrza Gminy czynności związanych z zarządzaniem i utrzymaniem targowisk miejskich określonego kierownikowi gminnej jednostki organizacyjnej (Dyrektorowi Ośrodka Sportu i Rekreacji), skargi rozpatrywać będzie z kolei Burmistrz jako zwierzchnik służbowy kierownika gminnej jednostki organizacyjnej z mocy art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym ("Kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych).

Natomiast kwestię rozpatrywania wniosków reguluje m.in. art. 242 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego: „Wnioski składa się do organów właściwych ze względu na przedmiot wniosku.”. Właściwość organu uprawnionego do załatwienia wniosku należy oceniać według zindywidualizowanego przedmiotu wniosku. Z istoty wniosków wynika, że właściwym organem będzie ten organ, do którego zakresu działania należy sprawa będąca przedmiotem wniosku. Wniosek (opinia) dotyczący funkcjonowania i zarządzania targowiskiem miejskim powinien zostać skierowany do burmistrza gminy, jako organu zarządzającego z mocy prawa tym obiektem.

Powyższe ustalenia – w ocenie Sądu – przemawiają zatem za uznaniem, że zarzuty sformułowane w skardze Wojewody Dolnośląskiego są zasadne. Zaskarżone przez organ nadzoru część uchwały nie znajdują podstawy w normie kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia przedmiotowej uchwały, ponadto część z nich znajduje swoje odzwierciedlenie w aktach prawnych rangi ustawowej. Skoro zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego i podjęta została z rażącym naruszeniem prawa, należało stwierdzić jej nieważność.

Z powołanych względów na mocy art. 147 § 1 p.p.s.a. Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji wyroku (pkt. I). Orzeczenie zawarte w pkt II sentencji wyroku, znajduje umocowanie w art. 152 p.p.s.a., natomiast w pkt III w art. 200 p.p.s.a.