



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 1 sierpnia 2024 r.

Poz. 3420

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.250.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 31 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609 późn. zm.) – dalej u.s.g.

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§1 ust. 2, § 4 pkt 1-3 i 5-6 oraz § 5 załącznika do uchwały Nr IV/20/2024 Rady Gminy Harasiuki z dnia 28 czerwca 2024 r. w sprawie uchwalenia regulaminu określającego zasady handlu na targowisku „Mój Rynek” w miejscowości Harasiuki.

Uzasadnienie

W dniu 28 czerwca 2024 r. Rada Gminy Harasiuki, działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 11 art. 18 ust. 1 i art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia regulaminu określającego zasady handlu na targowisku „Mój Rynek” w miejscowości Harasiuki. Badana uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 lipca 2024 r.

Materialnoprawną podstawę do podjęcia przedmiotowej uchwały rada gminy wywiodła z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., który stanowi, że na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 28 marca 2018 r. sygn. akt II SA/Go 97/18 wyjaśnił, że "Użyte w SamGminU 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. (...) Ustanawiając na podstawie cytowanego przepisu akt prawa miejscowego organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować. Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących." (podobnie wypowiedział się WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 29 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12, czy WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 29 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 641/13). Należy podkreślić, że zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej - jak sama treść przepisu wskazuje - nie są adresowane do podmiotów nimi zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z tych obiektów i urządzeń. Targowisko gminne jest "obiektem użyteczności publicznej", a gmina, organizując na swoim terenie targowisko dla mieszkańców, realizuje zadania z zakresu użyteczności publicznej. Według art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej "gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych".

W § 1 ust. 2 Regulaminu Rada postanowiła, że "Targowisko jest prowadzone w imieniu Gminy Harasiuki przez Administratora targowiska". Przyjęta regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Na podstawie powołanej normy

kompetencyjnej radzie nie przysługuje uprawnienie do decydowania o tym, jaki konkretnie podmiot ma administrować gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679), jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Oznacza to niewątpliwie, że rada może jedynie określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej. W żaden natomiast sposób nie można wysnuć z przytoczonej normy kompetencyjnej, upoważnienia dla rady do wskazania podmiotu wykonującego to zadanie. Zgodnie z postanowieniami art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g.: "Do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym". Tym samym wybór konkretnego podmiotu należy do kompetencji wójta (burmistrza) jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym. Nie może on subdelegować przyznanej mu kompetencji na organ stanowiący. Stąd, zadania związane z gospodarowaniem mieniem komunalnym nie może przejmować żaden inny podmiot, w skutek tego w uchwale nie można określać administratora targowiska i jego zadań (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 476/14; wyrok NSA z dnia 21 września 2007 r., sygn. akt II FSK 1008/06). W § 4 pkt 1 Regulaminu przyjęto, że „Prowadzący sprzedaż na targowisku zobowiązani są do zajmowania i korzystania do celów handlowych wyłącznie z wyznaczonych miejsc sprzedaży”. Przyjęte regulacje nie stanowią o zasadach i trybie korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, lecz odnoszą się do szczegółowych uzgodnień i warunków w sprawach związanych z zarządzaniem stoiskami. Kwestie te, powinny być przedmiotem umowy cywilnoprawnej pomiędzy zarządcą targowiska a osobą korzystającą z targowiska. Powyższy zapis uchwały posiadający charakter indywidualnego postanowienia umownego nie może stanowić unormowania aktu powszechnie obowiązującego. Pozostaje to w sprzeczności z postanowieniami Kodeksu cywilnego, określającego dopuszczalność kształtowania stosunku prawnego pomiędzy stronami umowy, zgodnie z którym strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 476/14).

W § 4 pkt 2 Regulaminu postanowiono: " Prowadzący sprzedaż na targowisku zobowiązani są do używania narzędzi pomiarowych mających ważną cechę legalizacyjną." Należy zauważyć, że Rada nie posiada upoważnienia do stanowienia w zakresie obowiązujących jednostek miar służących do ważenia i mierzenia towarów na targowisku, jak też do wskazywania wymaganych cech dla narzędzi pomiarowych. Powyższa materia uregulowana jest przepisami ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2063) oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych. Niedopuszczalne jest działanie organu, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm powszechnie obowiązujących.

W § 4 pkt 3 Regulaminu Rada wskazała, że prowadzący sprzedaż na targowisku zobowiązani są do uwidaczniania cen towarów. Przyjęty zapis stanowi modyfikację ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. z 2023 r. poz. 168). Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy w miejscu sprzedaży detalicznej i świadczenia usług uwidacznia się cenę oraz cenę jednostkową towaru (usługi) w sposób jednoznaczny, niebudzący wątpliwości oraz umożliwiający porównanie cen. Przepis ten wprowadza zasadę jednoznaczności uwidaczniania cen towarów w taki sposób, by nie budziły one wątpliwości i możliwe było ich porównywanie. Regulowanie powyższej kwestii w akcie prawa miejscowego, jakim jest Regulamin targowiska, jest nieprawidłowe z punktu widzenia poprawnej legislacji. Jak to już zostało wywiedzione, niedopuszczalne jest działanie organu realizującego delegację ustawową, do zamieszczania w aktach prawa miejscowego regulacji zawierających powtórzenia bądź modyfikacje wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Jak wynika z § 4 pkt 5 Regulaminu, osoby prowadzące handel na targowisku zobowiązane są do "utrzymania porządku i czystości miejsc, na którym prowadzą sprzedaż ". Wprowadzona powyżej regulacja do Regulaminu targowiska nie mieści się w pojęciu "zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej". Przepis ten dotyczy kwestii o charakterze cywilno-prawnym, należących do materii umowy zawieranej przez organ zarządzający targowiskiem z osobą korzystającą z możliwości prowadzenia handlu na targowisku. Kwestie posiadające charakter indywidualnych postanowień umownych nie mogą stanowić unormowania aktu powszechnie obowiązującego. Pozostaje to w sprzeczności z art. 353¹ Kodeksu cywilnego, określającym dopuszczalność kształtowania stosunku prawnego pomiędzy stronami umowy, zgodnie z którym strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek

prawny według swego uznania (por.m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 476/14).

W § 4 pkt 6 Regulaminu Rada postanowiła, że „prowadzący sprzedaż na targowisku zobowiązani są do przestrzegania niniejszego regulaminu oraz obowiązujących przepisów prawa, w szczególności sanitarnych, porządkowych, przeciwpożarowych i innych powszechnie obowiązujących dotyczących obrotu towarowego”. Rada nie posiada kompetencji do odsyłania w Regulaminie do bliżej nieokreślonych przepisów odrębnych, które i tak już przecież obowiązują niezależnie od takiego odesłania. Jak podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych: "Przepis wynikający z aktu uchwalonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nie może rozstrzygać o obowiązkach wynikających z innych ustaw, których obowiązywanie jest niezależne od woli rady gminy. Powinność przestrzegania przepisów sanitarno-epidemiologicznych, weterynaryjnych i przeciwpożarowych, a także innych dotyczących sprzedaży produktów, wynika zaś wprost z przepisów ustaw i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. (...) wprowadzenie przez Radę kwestionowanego zapisu narusza zawartą w art. 87 Konstytucji zasadę hierarchii aktów prawnych, ponieważ rozstrzyga on o stosowaniu norm prawnych, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu" (por.m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014 r., sygn. akt: III SA/Wr 96/14). W § 5 Regulaminu Rada, wprowadziła zakazy, które zostały uregulowane w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Wśród nich znalazły się zakazy dotyczące wnoszenia podawania oraz spożywania napojów alkoholowych, prowadzenia działalności pod wpływem alkoholu lub środków odurzających. Powyższa materia uregulowana została w sposób kompleksowy w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Ponadto zakaz wnoszenia oraz używania materiałów i substancji niebezpiecznych, montażu reklam reguluje ustawa Kodeks wykroczeń, odpowiednio w art. 83 § 1, art. 63a. Zakaz ustawiania i dobudowywania własnych urządzeń pomocniczych wykorzystywanych do prowadzenia sprzedaży oraz pozostawiania ich po zakończeniu sprzedaży bez zgody administratora nie znajduje podstawy prawnej rangi ustawowej dla rady do jego wprowadzenia. Należy stwierdzić, że postanowienia Regulaminu formułujące takie zakazy po stronie osoby korzystającej z obiektu nie stanowią o pożądanym sposobie ich zachowania, które odnosiłoby się do pojęcia "korzystania z obiektu i urządzeń użyteczności publicznej". Mając to na uwadze postanowienia takie wykraczają poza zakres delegacji ustawowej z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. i jako takie stanowią o istotnym naruszeniu prawa. Wprowadzony zakaz zanieczyszczania terenu targowiska zawarty w § 5 pkt 6 Regulaminu, dotyczy materii regulowanej na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminach.

Zamieszczanie w § 5 Regulaminu zakazów, które wynikają już z powszechnie obowiązujących przepisów prawa nie znajduje uzasadnienia prawnego. Regulamin targowiska nie może ponownie regulować obowiązków wynikających z aktów wyższego rzędu, ani też być traktowany, jako informator o innych powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Tym samym, ponowne wprowadzanie tych zakazów do aktu prawa miejscowego, stanowi przekroczenie upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru