



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 2 listopada 2017 r.

Poz. 4180



WOJEWODA LUBELSKI

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.381.2017 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 2 listopada 2017 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLIII/307/2017 Rady Miejskiej w Hrubieszowie z dnia 29 września 2017 r. w sprawie uchwalenia regulaminu targowisk miejskich na terenie Miasta Hrubieszowa, w części obejmującej § 2 ust. 2 i 3 i § 9 pkt 4 i 5 załącznika Nr 1 do uchwały oraz § 7 pkt 4 i 5 załącznika Nr 2 do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIII/307/2017 Rady Miejskiej w Hrubieszowie z dnia 29 września 2017 r. w sprawie uchwalenia regulaminu targowisk miejskich na terenie Miasta Hrubieszowa, w części obejmującej § 2 ust. 2 i 3 i § 9 pkt 4 i 5 załącznika Nr 1 do uchwały oraz § 7 pkt 4 i 5 załącznika Nr 2 do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 października 2017r.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Hrubieszowie ustaliła regulamin targowiska miejskiego oznaczonego nazwą „Mój Rynek” na terenie bazy Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Hrubieszowie ul. Krucza 20 (załącznik nr 1 do uchwały) oraz regulamin targowiska miejskiego przy ul. Kolejowej 3 w Hrubieszowie (załącznik nr 2 do uchwały).

Podstawę prawną uchwały stanowi art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Szeroki zakres delegacji zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ze względu na jej ogólność, nie zmienia faktu, że rada gminy winna treść podejmowanych regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (por. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992r., sygn. akt SA/Wr 310/92).

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.

Zgodnie z brzmieniem § 2 ust. 2 załącznika Nr 1 do uchwały, *targowisko administrowane jest przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Hrubieszowie ul. Krucza 20.*

Kierownikiem targowiska jest osoba wyznaczona przez Prezesa PGKIM Sp. z o.o. w Hrubieszowie (§ 2 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały).

Powyższe regulacje nie mieszczą się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Na podstawie powołanej normy kompetencyjnej Radzie 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 ustawowy nie upoważnił Rady do regulowania tej materii w przedmiotowej uchwale. Szczegółowe zadania zarządcy mogą być oczywiście powierzone określonemu 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.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2017 r., poz. 827) 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 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 (Burmistrza) jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym. Nie może on 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 (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 476/14, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2007 r., sygn. akt II FSK 1008/06).

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż postanowienia uchwały określające administratora targowiska oraz obowiązki administratora zostały podjęte bez podstawy prawnej.

W § 9 pkt 4 załącznika Nr 1 do uchwały oraz w § 7 pkt 4 Załącznika Nr 2 do uchwały Rada nałożyła na podmioty biorące udział w handlu na targowisku obowiązek *posiadania przy sobie dokumentu umożliwiającego ustalenie ich tożsamości przez administratora targowiska oraz innych dokumentów umożliwiających określenie legalności prowadzonej działalności handlowej.*

W ocenie organu nadzoru nałożenie powyższych obowiązków na podmioty handlujące na targowisku nie tylko nie mieści się w ramach upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, jak również jest pozbawione jakichkolwiek podstaw prawnych.

Należy bowiem stwierdzić, że nałożenie powyższych obowiązków przedstawienia wskazanych dokumentów nie mają znaczenia dla oceny prawidłowości korzystania z targowiska. Podmiot handlujący może wykazać uprawnienie do korzystania z targowiska okazując odpowiednie pokwitowanie uiszczenia opłaty targowej (lub np. dokument potwierdzający rezerwację miejsca). Z żadnego przepisu prawa nie wynika natomiast, iż przy kontroli jej wniesienia wymagane jest przedstawienie dokumentu tożsamości czy też dokumentu potwierdzającego legalność prowadzonej działalności handlowej.

Nie bez znaczenia dla takiej oceny jest i to, że dokument tożsamości osoba handlująca obowiązana jest okazywać jedynie uprawnionym organom i instytucjom (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014 r., sygn. III SA/Wr 96/14).

Z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, przyjęte zostały również przepisy § 9 pkt 5 załącznika Nr 1 do uchwały oraz § 7 pkt 5 załącznika Nr 2 do uchwały, zgodnie z którymi *osoby prowadzące handel na targowisku zobowiązane są do wniesienia opłaty targowej.*

Zapis ten dotyczy bowiem materii związanej z opłatą targową, ściśle 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 2017 r. poz. 1785), nie zaś w regulaminie targowiska. Zawarcie ich w przedmiotowym regulaminie, nawet poprzez odesłanie do innych uregulowań, może wywoływać niejasności interpretacyjne.

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 (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 476/14).

W przedmiotowej sprawie wyjaśnienia złożył Burmistrz Miasta Hrubieszowa (pismo z dnia 26 października 2017 r., znak: OR.0711.4.2017.RM) wskazując, że „w § 2 ust. 2 i 3 uchwały zamieszczono informacyjnie fakt, że targowisko administrowane jest przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o. o. w Hrubieszowie ul. Krucza 20 oraz, że kierownikiem targowiska jest osoba wyznaczona przez prezesa PGKiM Sp. z o. o. w Hrubieszowie. Zamierzeniem takiego zapisu jest pełna informacja dla osób korzystających z targowiska kto administruje targowiskiem i do kogo można się zwrócić ze sprawami dotyczącymi funkcjonowania targowiska. Zapis ten w znacznym stopniu ułatwia korzystanie z targowiska i nie nakłada żadnych obowiązków na administratora, lecz tylko informuje o zaistniałym fakcie. Regulacje informujące o podmiocie administrującym targowisko znajdowały się w uchwale Rady Miejskiej w Hrubieszowie Nr XLV/269/2013 z dnia 25 października 2013 r. w sprawie uchwalenia regulaminu targowiska stałego oznaczonego nazwą „Mój rynek” w Hrubieszowie oraz są zamieszczone w licznych regulaminach targowisk na terenie kraju i nie są kwestionowane przez organ nadzoru”.

Według Burmistrza, również wprowadzenie do uchwały zapisu, zgodnie z którym osoby prowadzące handel na targowisku zobowiązane są do uiszczenia opłaty targowej ma charakter informacyjny i nie został przyjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminny. Natomiast nałożenie na podmioty handlujące na targowisku obowiązku posiadania przy sobie dokumentu umożliwiającego ustalenie ich tożsamości – przez administratora targowiska oraz innych dokumentów umożliwiających określenie legalności prowadzonej działalności handlowej jest wypełnieniem wniosku inspekcji weterynaryjnej i ma na celu pomoc w egzekwowaniu przepisów prawa.

W ocenie organu nadzoru powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie.

Jak już wskazano we wcześniejszej części rozstrzygnięcia nadzorczego, zakwestionowane postanowienia przedmiotowej uchwały nie mieszczą się w zakresie upoważnienia z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w przywołanym powyżej orzecznictwie sądowoadministracyjnym w omawianych kwestiach. Należy również zauważyć, iż przyjęty uchwałą rady gminy regulamin targowiska – wbrew stanowisku zaprezentowanemu w nadesłanych wyjaśnieniach - nie może być traktowany jako informator o innych powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Przy czym podniesione w piśmie argumenty dotyczące funkcjonowania zakwestionowanych postanowień regulaminu w uchwale Rady Miejskiej w Hrubieszowie Nr XLV/269/2013 z dnia 25 października 2013 r. oraz w innych regulaminach targowisk na terenie kraju mają charakter poza prawny i nie wpływają na ocenę legalności omawianych postanowień przedmiotowej uchwały Nr XLIII/307/2017.

Odnosząc się zaś do kwestii realizacji w przedmiotowej uchwale wytycznych Powiatowego Lekarza Weterynarii, należy zauważyć, iż rada gminy podejmując uchwałę w sprawie regulaminu targowiska winna działać wyłącznie w oparciu o istniejącą podstawę prawną jaką jest – w tym przypadku przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, a treść podejmowanych regulacji winna dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji. Pismo Powiatowego Lekarza Weterynarii w zakresie prowadzonych kontroli na targach bazarach nie stanowi jakiegokolwiek źródła prawa i nie wpływa na zakres delegacji ustawowej do podjęcia uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego.

Jedynie pobocznie – należy również zauważyć, iż z załączonego do wyjaśnień pisma Powiatowego Lekarza Weterynarii w Hrubieszowie nie wynika, jakiegokolwiek zobowiązanie rady gminy do zamieszczania w regulaminach targowisk postanowień dotyczących obowiązku posiadania przy sobie dokumentu

umożliwiającego ustalenie ich tożsamości oraz innych dokumentów umożliwiających określenie legalności prowadzonej działalności handlowej.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIII/307/2017, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

w/z WOJEWODY LUBELSKIEGO
Robert Gmitruczuk
WICEWOJEWODA

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Miejskiej w Hrubieszowie
- 2) Burmistrz Miasta Hrubieszowa