



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.42.2022

z dnia 15 lutego 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXIII/219/2021 Rady Miasta Stoczek Łukowski z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu Targowiska „Mój Rynek” przy ul. Kościelnej w Stoczku Łukowski, w części obejmującej § 1 ust. 2, § 5 ust. 1 oraz § 8 ust. 1 i 3 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIII/219/2021 Rady Miasta Stoczek Łukowski z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu Targowiska „Mój Rynek” przy ul. Kościelnej w Stoczku Łukowski, w części obejmującej § 1 ust. 2, § 5 ust. 1 oraz § 8 ust. 1 i 3 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXIII/219/2021 została przedłożona organowi nadzoru w dniu 17 stycznia 2022r.

Uchwałą Nr XXXIII/219/2021 Rada Miasta Stoczek Łukowski ustaliła regulamin targowiska „Mój Rynek” przy ul. Kościelnej w Stoczku Łukowskim. Regulamin stanowi załącznik do uchwały.

Jako podstawę prawną uchwały powołano m. in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Z powołanego przepisu wynika upoważnienie do wydawania aktów prawa miejscowego regulujących zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Użyte w ww. przepisie sformułowanie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się w tych obiektach. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzania reguł dotyczących obowiązującego trybu oraz sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (por. m. in. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2012r. sygn. IV SA/Po 169/12; WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2014r. sygn. IV SA/Wr 641/13). Należy zatem 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.

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 miasta winna treść podejmowanych regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśniać te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (por. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., sygn. akt SA/Wr 310/92, Wspólnota 1993 Nr 2, s. 21).

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. Z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, wynika także

niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu lub modyfikacji wiążących go powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Jak stanowi § 1 ust. 2 regulaminu, „nadzór i administrowanie Targowiskiem prowadzi Burmistrz Miasta Stoczek Łukowski za pośrednictwem upoważnionego pracownika Urzędu Miasta”.

Powyższa 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 bowiem 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 2019 r. poz. 712, ze zm.), 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 burmistrza 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 związanego 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 2007r., sygn. akt II FSK 1008/06).

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż postanowienie uchwały określające podmiot administrujący targowiskiem zostało podjęte bez podstawy prawnej.

Zgodnie z § 5 ust. 1 regulaminu, „na targowisku zabrania się:

- 1) *spożywania napojów alkoholowych i używania innych środków odurzających, a także prowadzenia sprzedaży przez osobę będącą pod ich wpływem,*
- 2) *uprawiania gier hazardowych”.*

Zdaniem organu nadzoru wprowadzenie powyższych zakazów wykracza poza granice upoważnienia do podjęcia przedmiotowej uchwały, gdyż zakazy te są normowane przepisami ustawowymi.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 grudnia 2020 r. sygn. akt II OSK 1943/18 wskazując, iż „z istoty aktu prawa miejscowego wynika bowiem niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm ustawowych. Uznać zatem należy, że powtórzenie unormowania ustawowego w akcie prawa miejscowego - co do zasady - jest niedopuszczalne. Konsekwencją zaś dokonania takiego powtórzenia jest przyjęcie wystąpienia istotnego naruszenia prawa, co z kolei stanowić będzie podstawę do stwierdzenia nieważności przepisu prawa miejscowego”.

O zakazie inkorporowania przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego wypowiedział się m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach: z dnia 16 czerwca 1992 r. II SA 99/92, z dnia 14 października 1999 r. II SA/Wr 1179/98, z dnia 28 lutego 2003 r. I SA/Lu 882/02, z dnia 25 marca 2003 r. II SA/Wr 2572/02).

Sprawy związane ze sprzedażą, podawaniem oraz spożywaniem napojów alkoholowych uregulowane zostały w sposób kompleksowy w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2021 r. poz. 1119). Ustawa ta w art. 14 ust. 2a wprowadza zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscu

publicznym. Do takiej kategorii miejsc należy zaliczyć obiekty użyteczności publicznej, w tym targowiska.

W myśl art. 14 ust. 6 ww. ustawy, rada została upoważniona do wprowadzania czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter. Mając na uwadze powyższe należy uznać, że wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować na podstawie regulaminu handlu na targowisku, przyjętego uchwałą rady gminy.

Problematyka zakazów dotyczących środków psychoaktywnych objęta została kompleksowo regulacjami zawartymi w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2020 r., poz. 2050). Zakaz posiadania substancji psychoaktywnych wynika z art. 62b ust. 1 ww. ustawy. Powyższe kwestie również nie mieszczą się w zakresie delegacji ustawowej do podjęcia przedmiotowej uchwały.

Zakaz uprawiania gier hazardowych wynika z art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. 2019 r. poz. 847). Jak stanowi powołany przepis, karze pieniężnej podlega:

- 1) urządzający gry hazardowe bez koncesji, bez zezwolenia lub bez dokonania wymaganego zgłoszenia;
- 2) urządzający gry hazardowe na podstawie udzielonej koncesji, udzielonego zezwolenia lub dokonanego zgłoszenia, który narusza warunki zatwierdzonego regulaminu, udzielonej koncesji, udzielonego zezwolenia lub dokonanego zgłoszenia lub prowadzi gry na automatach do gier, urządzeniu losującym lub urządzeniach do gier bez wymaganej rejestracji automatu do gier, urządzenia losującego lub urządzenia do gry [...]
- 6) uczestnik gry hazardowej urządzonej bez koncesji, bez zezwolenia lub bez zgłoszenia.

Przy czym przepisu ust. 1 pkt 2 nie stosuje się do osób fizycznych urządzających gry hazardowe, a przepisu ust. 1 pkt 6 nie stosuje się do uczestników loterii promocyjnych, loterii audiotekstowych, loterii fantowych i gry bingo fantowe.

Ponadto, zakaz wprowadzony przez Radę w § 5 ust. 1 pkt 2 regulaminu mieści się w dyspozycji czynu zabronionego w art. 128 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 2008, ze zm.), zgodnie z którym kto w celu osiągnięcia korzyści majątkowej urządza grę hazardową albo użycza do niej środków lub pomieszczenia, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.

Dyspozycja wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminy wyklucza ustanawianie lub rozszerzanie zakazów w prawie miejscowym w przypadku istnienia uregulowań dotyczących tego samego przedmiotu w aktach prawnych prawa powszechnie obowiązującego (zob. m. in. wyroki: NSA z dnia 14 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 862/15, WSA w Szczecinie z dnia 4 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 226/19, WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt IV SA/Gl 847/14; WSA w Bydgoszczy z dnia 22 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 328/18).

Podkreślenia wymaga, że wydanie aktu prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach już obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają, oczywiście w ramach ustawowych upoważnień. Ta nowa jakość nie może więc polegać na powtarzaniu lub modyfikowaniu przepisów aktów wyższej rangi lub równorzędnych, ale właściwych dla danej materii (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt IV SA/Gl 847/14).

Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 11 grudnia 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 1168/15, powtórzenie i to w dodatku w niepełnym brzmieniu myli obywatela i deprecjonuje przepisy prawa miejscowego. Obywatel może bowiem dojść do przekonania, że co prawda na terenie obiektu obowiązują liczne zakazy, ale brak jest sankcji za ich nieprzestrzeganie.

Przy czym podkreślenia wymaga, że nie jest wykluczona możliwość poinformowania podmiotów korzystających z obiektów użyteczności publicznej o obowiązujących na jego terenie zakazach wynikających z przepisów ustaw, ale organ nie może tego uczynić w formie uchwały, lecz co najwyżej w formie umieszczenia na tablicy informacyjnej dosłownej treści owych przepisów wraz z przytoczeniem ich podstawy prawnej.

Zgodnie z § 8 ust. 1 i 3 regulaminu „z tytułu prowadzenia działalności handlowej na Targowisku pobierane są opłaty: (1) dzienna stawka opłaty targowej; (2) opłata za dzierżawę stanowiska” (ust. 1); „Opłaty, o których mowa w ust. 1 pobiera administrator targowiska” (ust. 3).

W ocenie organu nadzoru przedmiotowe zapisy uchwały wykraczają poza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który daje podstawę do ustalenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Ustalenie rodzaju wnoszonych opłat oraz trybu ich pobierania nie należy do materii regulaminu targowiska.

Jak już wyżej wywiedziono, określenia zadań administratora targowiska nie mieści się w granicach upoważnienia przyznanego Radzie Gminy w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Kwestia opłaty targowej została zaś uregulowana w art. 15 i art. 16 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1445, ze zm.).

Zgodnie z art. 19 tej ustawy, rada gminy, w drodze uchwały określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłaty targowej (ust. 1), może także zarządzić pobór tych opłat w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso (ust. 2) a ponadto może wprowadzać inne niż wymienione w ustawie zwolnienia przedmiotowe od opłat lokalnych (ust. 3). Należy zatem przyjąć, że wszelkie regulacje dotyczące opłaty targowej winny znaleźć się w uchwale podejmowanej na podstawie art. 19 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, nie zaś w regulaminie targowiska (por. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 30 września 2014r., III SA/Wr 476/14 oraz z dnia 8 lipca 2014r., III SA/Wr 96/14).

Pismem z dnia 11 lutego 2022 r. znak: ORM.0711.6.2022 Burmistrz Miasta Stoczek Łukowski poinformował, iż na zaplanowaną pod koniec lutego lub na początku marca 2022 r. sesję Rady Miasta Stoczek Łukowski skierowany zostanie projekt uchwały w sprawie zmiany regulaminu Targowiska „Mój Rynek” uwzględniający wadliwe regulacje wskazane w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Odnosząc się do powyższego, wyjaśniam, że zgodnie ze stanowiskiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w wynikach kontroli „Nadzór wojewodów nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego” (Nr ewid. 186/2019/P/19/103/LWA), organ nadzoru nie jest uprawniony do odstąpienia od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego z powodu zadeklarowania przez jednostkę samorządu terytorialnego zmiany albo uchylenia uchwały kwestionowanej w toku postępowania nadzorczego. Zmiana stanowiska organu nadzoru w tej kwestii została przekazana do jednostek samorządu terytorialnego pismem z dnia 8 września 2020 roku znak:PN-II.40.39.2020.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIII/219/2021 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.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Miasta Stoczek Łukowski
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Stoczek Łukowski



DOKUMENT PODPISANY ELEKTRONICZNIE

Dane podpisywanego dokumentu

Typ dokumentu	Rozstrzygnięcie nadzorcze
Numer dokumentu	PN-II.4131.42.2022
Data dokumentu	2022-02-15
Organ wydający	;
Przedmiot regulacji	stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXIII/219/2021 Rady Miasta Stoczek Łukowski z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu Targowiska „Mój Rynek” przy ul. Kościelnej w Stoczku Łukowski, w części obejmującej § 1 ust. 2, § 5 ust. 1 oraz § 8 ust. 1 i 3 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.
Identyfikator dokumentu	1794E9B1-530B-4EFC-A4C7-CE7A501C9FF4

Informacje o złożonych podpisach elektronicznych

Podpis:	
Sygnatura	Signature-1020055378
Numer seryjny	713E3667679D6B4CEB55A7D632914861
Osoba podpisująca	Lech Sprawka; Wojewoda Lubelski
Instytucja	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie
Miejscowość	Lublin
Województwo	lubelskie
Kraj	PL
Data złożenia podpisu	15.02.2022 15:50:00
Zakres podpisu	Cały dokument
Wystawca certyfikatu	VATPL-5170359458 Certum QCA 2017 Asseco Data Systems S.A. PL