



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-O.4131.37.2015.LP

Warszawa, 3 listopada 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Małkinia Górna Nr 66/XIII/2015 z dnia 28 września 2015 r. *w sprawie uchwalenia regulaminu targowiska gminnego przy ulicy Biegańskiego w Małkini Górnej, w zakresie § 9 Regulaminu targowiska gminnego przy ulicy Biegańskiego w Małkini Górnej*, stanowiącego załącznik do uchwały Nr 66/XIII/2015.

Uzasadnienie

W dniu 28 września 2015 r. Rada Gminy Małkinia Górna podjęła uchwałę Nr 66/XIII/2015 w sprawie uchwalenia regulaminu targowiska gminnego przy ulicy Biegańskiego w Małkini Górnej. Załącznikiem do niniejszej uchwały jest Regulamin targowiska gminnego przy ulicy Biegańskiego w Małkini Górnej (dalej jako: Regulamin).

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 6 października 2015 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 7 ust. 1 pkt 11, art. 18 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 4, art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).

W § 9 Regulaminu Rada Gminy Małkinia Górna unormowała, że: *Skargi i wnioski dotyczące funkcjonowania targowiska można kierować do administratora targowiska –Gminnej Spółdzielni „Samopomoc Chłopska” w Małkini Górnej lub do Wójta Gminy Małkinia.* W ocenie Wojewody Mazowieckiego uchwała Nr 66/XIII/2015, w zakresie określonym powyżej w sentencji, jest sprzeczna z prawem, z uwagi na fakt, że Rada Gminy Małkinia Górna istotnie naruszyła prawo określając w sposób konkretny administratora targowiska co stanowi wkroczenie w zakres kompetencji organu wykonawczego gminy oraz określając tryb i podmioty właściwe do rozpatrywania skarg i wniosków, co stanowi wkroczenie w zakres spraw unormowany już ustawowo.

Podstawą prawną podjęcia uchwały Nr 66/XIII/2015 jest art. 40 ust. 2 pkt 4 o samorządzie gminnym, który normuje, że organy rady gminy (w tym rada gminy) mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 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. Ponadto należy stwierdzić, że system przepisów prawnych dotyczących funkcjonowania w Polsce samorządu terytorialnego zawiera szereg unormowań dotyczących rozgraniczenia właściwości i kompetencji jednostek samorządu oraz jego organów. W art. 163 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) sformułowano generalne domniemanie kompetencji samorządu terytorialnego w zakresie zadań publicznych nie zastrzeżonych dla innych podmiotów. Art. 164 ust. 3 *Konstytucji* wprowadza zasadę domniemanie kompetencji gminy stwierdzając, że gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu. Natomiast art. 169 ust. 1 *Konstytucji* dokonuje podziału organów jednostek samorządu terytorialnego na stanowiące i wykonawcze. Art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ustanawia domniemanie właściwości rady gminy w brzmieniu: *do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.* Ponadto art. 18 ust. 2 pkt 15 stwierdza, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach niż wymienione w punktach od 1 do 14 tegoż artykułu, zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady. Art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym normuje, że do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Powyższy artykuł należy traktować jako przepis szczególny, wyłączający w unormowanym w nim zakresie zastosowanie art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Umożliwia to klauzula zawarta w cytowanym wyżej art. 18 ust. 1 (o ile ustawy nie stanowią inaczej). Należy podkreślić, że ujęta w art. 30 ust. 2 pkt 3 zasada gospodarowania przez wójta mieniem komunalnym również podlega ograniczeniom,

w szczególności przez art. 18 ust. 2 pkt 9, który to artykuł (w lit. od a do i) przekazuje do kompetencji rady gminy sprawy majątkowe gminy przekraczające zakres zwykłego zarządu.

W świetle przedstawionego powyżej stanu prawnego należy stwierdzić, że rada gminy nie dysponuje prawem wskazania konkretnego administratora targowiska. Niniejsza czynność dotyczy gospodarowania mieniem komunalnym i jest działaniem z zakresu zwykłego zarządu a tym samym mieści się w sferze działania wójta gminy jako organu wykonawczego. Wkroczenie rady gminy w kompetencje innego organu należy traktować jako naruszenie prawa o charakterze istotnym. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 września 2014 r. (sygn. akt III SA/Wr 476/14, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl) orzeczono, że: *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 urzędzeń. 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 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 (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).*

Kolejne naruszenie prawa w § 9 Regulaminu dotyczy wskazania trybu i podmiotów właściwych do rozpatrywania skarg i wniosków. W ocenie Wojewody Mazowieckiego rada gminy nie ma uprawnień do normowania tej sfery w podejmowanych przez siebie uchwałach. W dziale VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.) unormowano zasady składania skarg i wniosków, definiując ich cechy oraz tryb postępowania w tej sprawie. Art. 229 *Kodeksu postępowania administracyjnego* stwierdza, że: *Jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności: 1) rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa – wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa; 2) organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej – wojewoda lub organ wyższego stopnia; 3) wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 – rada gminy; 4) zarządu powiatu oraz starosty, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 – rada powiatu; 5) zarządu i marszałka województwa, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 – sejmik województwa; 6) wojewody w sprawach podlegających rozpatrzeniu według kodeksu – właściwy minister,*

a w innych sprawach – Prezes Rady Ministrów; 7) innego organu administracji rządowej, organu przedsiębiorstwa państwowego lub innej państwowej jednostki organizacyjnej – organ wyższego stopnia lub sprawujący bezpośredni nadzór; 8) ministra – Prezes Rady Ministrów; 9) organu centralnego i jego kierownika – organ, któremu podlega. Natomiast art. 242 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego stwierdza, że wnioski składa się do organów właściwych ze względu na przedmiot wniosku. Rada Gminy Małkinia Górna uchwalając treść § 9 Regulaminu wykroczyła tym samym poza upoważnienie ustawowe określone w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz wkroczyła w zakres zagadnień unormowanych już ustawowo, co również stanowi istotne naruszenie prawa (por. cytowany wyżej wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 września 2014 r.).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności należy stwierdzić, że Rada Gminy Małkinia Górna określając w § 9 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały Nr 66/XIII/2015 w sposób konkretny administratora targowiska, naruszyła istotnie art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz określając tryb i podmioty właściwe do rozpatrywania skarg i wniosków, naruszyła w sposób istotny art. 229 i art. 242 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Stosownie do art. 171 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 85 ustawy o samorządzie gminnym nadzór nad samorządem terytorialnym opiera się na kryterium zgodności z prawem. Art. 86 ustawy o samorządzie gminnym stwierdza, że organem nadzoru jest Prezes Rady Ministrów, wojewoda, a w zakresie spraw finansowych regionalna izba obrachunkowa. Art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015, poz. 525) normuje, że wojewoda jest organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności. Art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdza: *Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia.* Z kolei art. 91 ust. 4 normuje, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Pojęcia istotnego i nieistotnego naruszenia prawa wynikające z unormowań art. 91 ustawy o samorządzie gminnym nie zostały zdefiniowane w ustawie i stanowią tym samym przykład pojęć niedookreślonych (nieostrych). Jednakże doktryna prawa oraz praktyka orzecznicza wypracowały szereg cech naruszeń prawa pozwalających na zakwalifikowanie danego naruszenia do jednej z tych kategorii. Istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Taką nieprawidłowością są między innymi naruszenia dotyczące przepisów wyznaczających kompetencje do podjęcia aktu normatywnego, naruszenia przepisów prawa ustrojowego, naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez wadliwą ich wykładnię oraz naruszenie przepisów dotyczących procedury podjęcia aktu normatywnego, jeżeli na skutek tego naruszenia podjęto akt o innej treści niż gdyby naruszenie nie nastąpiło. Istotne naruszenia to między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji. Nieistotne naruszenie prawa ma miejsce wówczas, gdy dokonane naruszenia nie miały wpływu na treść aktu normatywnego. Nieistotne naruszenie dotyczy sprawy mało znaczącej, nie dotyczącej istoty zagadnienia

(vide: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2010).

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje Gminie skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że zgodnie z brzmieniem art. 92 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym* rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski