



WOJEWODA MAZOWIECKI  
LEX-R.4131.8.2016.M.N

Warszawa, 23 marca 2016 r.

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2015 poz. 1515, poz. 1045, poz. 1890)

**stwierdzam nieważność:**

uchwały nr XX/140/2016 Rady Miejskiej w Mszczonowie z dnia 24 lutego 2016 roku w sprawie ustalenia lokalizacji oraz regulaminów targowisk gminnych.

## Uzasadnienie

Rada Miejska w Mszczonowie uchwałą nr XX/140/2016 z dnia 24 lutego 2016 roku dokonała ustalenia lokalizacji oraz wprowadziła regulaminy targowisk gminnych przy ulicy Kolejowej w Wymysłowie oraz przy ulicy Morelowej w Mszczonowie. W § 2 uchwały wprowadzono regulamin targowiska rolno-zwierzęcego usytuowanego w Wymysłowie przy ul. Kolejowej jako Załącznik nr 1 do uchwały, oraz regulamin targowiska gminnego usytuowanego w Mszczonowie przy ulicy Morelowej jako Załącznik nr 2.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 40 ust.2 pkt 4 oraz art. 41 ust.1 w związku z art. 7 ust.1 pkt 11 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym.

Ustalenie we wskazanej uchwale lokalizacji targowisk na podstawie wskazanych przepisów jest sprzeczne z obowiązującym porządkiem prawnym. Wskazany w podstawie prawnej uchwały art. 40 ust.2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym stanowiący, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie może być podstawą do wydania aktu prawa miejscowego w zakresie ustalenia lokalizacji targowisk. Nie można bowiem władczego rozstrzygnięcia o lokalizacji targowiska w określonym miejscu traktować jako określenia zasad i trybu korzystania z targowiska. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 października 2005 roku sygn. akt OSK 1932/04 orzekł, że ustalenie lokalizacji targowiska ma cechy aktu indywidualnego, nie zaś przepisu prawnego powszechnie obowiązującego o charakterze generalnym. Jednocześnie – zdaniem Sądu - ponieważ nie obowiązuje już dekret z dnia 2 sierpnia 1951 roku o targach i targowiskach (uchylony na mocy art.99 pkt.1 ustawy z dnia 19 listopada 1999 roku Prawo działalności gospodarczej - Dz. U. Nr 101 poz.1178 z późn. zm.), który w art.5 stanowił, że gmina ustala lokalizację targowisk i ich regulamin, to należy stwierdzić, że jedynymi przepisami w zakresie lokalizacji inwestycji, w tym targowisk, są przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Regulacje zawarte w tej ustawie pozwalają organom gminy kształtować ład przestrzenny za pomocą dwu instrumentów t.j miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji administracyjnych w przypadku gdy na danym terenie plan nie obowiązuje. Takie stanowisko zawarto również w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 16 czerwca 2009 roku sygnatura akt II SA/Ol 96/09, a także w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Dolnośląskiego z dnia 8 czerwca 2010 roku w sprawie NK.II.MKP.0911-15-15/10, rozstrzygnięciu nadzorczym

Wojewody Lubuskiego z dnia 20 grudnia 2011 roku Nr NK.1.4131.462.2011.AZIE, rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Lubelskiego z dnia 27 kwietnia 2012 roku NK – II.4131.135.2012.

Ponadto, jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu przywołanego wyżej wyroku z dnia 13 października 2013 roku sygn. akt OSK 1932/04:

*„jeżeli nieważnością dotknięta była część uchwały rozstrzygająca o utworzeniu targowiska to również postanowienia regulaminu pozbawione swego przedmiotu nie mogły ostać się w obrocie prawnym”*

Tak więc nie może również pozostać w obrocie prawnym część uchwały Rady Miejskiej w Mszczonowie, określająca regulaminy targowisk, skoro stwierdza się nieważność treści uchwały zawierającej postanowienia o lokalizacji tych targowisk.

Niezależnie od powyższego należy także stwierdzić, że wprowadzone uchwałą regulaminy targowisk zawierają szereg zapisów, które nie znajdują podstaw w obowiązującym systemie prawnym..

Wskazane wyżej regulaminy zostały uchwalone na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który, jak wskazano wyżej stanowi, że na podstawie tejże ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Użyte w przepisie sformułowanie „zasady i tryb korzystania” zawiera kompetencję organu stanowiącego gminy do wprowadzania reguł dotyczących obowiązującego sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na terenie lub w obiektach, o których mowa w przepisie. 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 (wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 roku 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. Takie stanowisko zawarł m. inn. Wojewoda Lubelski w rozstrzygnięciu nadzorczym nr PN-II.4131.97.2015 z dnia 3 marca 2015 roku.

Tymczasem szereg postanowień regulaminów uchwalonych przez Radę Miejską w Mszczonowie zostało podjęte z przekroczeniem upoważnienia określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na fakt, że w § 4 Załącznika Nr 2 do uchwały wprowadzono bez podstawy prawnej tzw. opłatę za rezerwację stanowisk handlowych, a także wskazano tryb jej poboru. Wprowadzenie takiej opłaty w regulaminie targowiska będącym aktem prawa miejscowego nie mieści się w dyspozycji art. 40 ust.2 pkt.4 ustawy o samorządzie gminnym. W orzecnictwie sądów administracyjnych wyrażany był wielokrotnie zgodny pogląd, iż w zakresie ustalania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mieści się wprowadzanie opłat za korzystanie z nich. Takie stanowisko zawarto między innymi w orzeczeniach: wyrok NSA z dnia 31 maja 1996 roku sygn. akt I SA/Łd 65/96; z dnia 16 grudnia 1996 roku, sygn. akt II SA/Kr 1377/96; z dnia 29 listopada 2001 sygn. akt SA/Wr 1415/01, wyrok WSA w łodzi z dnia 5 października 2007 r sygn. akt II SA/Łd 66/07.

Unormowania dotyczące opłat mogą być natomiast podejmowane przez radę gminy na podstawie art. 4 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (j.t. Dz.U z 2011, Nr 45, poz. 236 z późn. zm.), z którego wynika, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Regulacje dotyczące wprowadzania cen i opłat mają charakter aktów kierownictwa wewnętrznego i nie stanowią prawa miejscowego. Jednocześnie bezpośrednią podstawą uiszczenia opłat jest umowa cywilno- prawna. Do roku 1999 podstawą wprowadzania opłat na targowiskach był art. 9 dekretu o targach i targowiskach, wskazanego wyżej. Po utracie mocy wiążącej dekretu, jedyną podstawą wprowadzania opłat jest art.4 ust.1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Podstawą uiszczenia takiej opłaty może być wyłącznie umowa cywilno-prawna, nie zaś akt prawa miejscowego. W drodze aktu prawa miejscowego może być wprowadzona jedynie opłata targowa w myśl art. 19 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014, poz. 849). W związku z powyższym stanowienie o wysokości opłaty rezerwacyjnej w regulaminie targowiska stanowi przekroczenie upoważnienia zawartego w art. 40 ust.2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Takie stanowisko zajął również Wojewoda Podkarpacki w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 30 października 2013 roku NR P-II.4131.2.158.2013.

Poza powyższymi zapisami również szereg innych unormowań uchwały Rady Miejskiej w Mszczonowie dokonanych w jej Załącznikach wprowadzających regulaminy targowisk zawiera niedozwolone przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 ust.2 pkt 4

ustawy o samorządzie gminnym, polegające na powtórzeniu lub modyfikacji powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Zgodnie bowiem z § 138 zasad techniki prawodawczej ustalonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (j.t. Dz. U. z 2016 roku poz. 283), w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Na mocy § 143 rozporządzenia regulacja ta ma zastosowanie także do aktów prawa miejscowego.

O zakazie inkorporowania przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego, jako bezwzględnie niedopuszczalnych, wypowiadały się wielokrotnie sądy administracyjne – wyroki NSA z dnia 16 czerwca 1992 roku sygn. akt II SA 99/92, wyrok z dnia 14 października 1999 roku sygn. akt II SA/Wr1179/98, wyrok z dnia 28 lutego 2003 roku I SA/Lu 82/02, wyrok z dnia 25 marca 2003 roku II SA/Wr 2572.

Jednocześnie w wyroku z dnia 10 listopada 2009 roku sygn. akt II OSK 1256/09 Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność takich zapisów uchwały. Tym bardziej sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w przepisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. Tak więc należy przyjąć, że narusza w stopniu istotnym obowiązujący porządek prawny regulowanie raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, a także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt prawa niższego rzędu, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego.

W świetle powyższego nie znajduje uzasadnienia wprowadzenie do § 1 pkt 2 Załącznika Nr.1 do uchwały stanowiącego regulamin targowiska rolno-zwierzęcego usytuowanego w Wymysłowie zapisu w brzmieniu:

*„Nadzór nad targowiskiem w zakresie przestrzegania obowiązujących przepisów sanitarnych, weterynaryjnych, skarbowych, porządku publicznego sprawują odpowiednie organy oraz służby uprawnione do kontroli, na podstawie odrębnych przepisów.”*

Zakres działania i zakres kompetencji wskazanych w powyższym zapisie służb i organów wskazują właściwe akty prawne rangi ustawowej i nie istnieje konieczność stanowienia w uchwale o zakresie nadzoru tychże organów nad działalnością targowiska.

Nie znajduje uzasadnienia wprowadzenie do regulaminu targowiska zapisu § 4 w Załączniku Nr 1 do uchwały, który stanowi:

*„Sprzedający na targowisku obowiązany jest uwidocznić informację o wysokości cen towarów wystawionych do sprzedaży- w sposób prosty i nie budzący wątpliwości.”*

Powyższe zagadnienie zostało wyczerpująco uregulowane w ustawie z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. z 2014 roku poz.915) i w wydanym na podstawie art.4 ust. 2 tej ustawy, rozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 9 grudnia 2015 roku w sprawie uwidaczniania cen towarów i usług (Dz. U. z 2015 roku, poz. 2121). Nie ma zatem podstaw regulowanie powyższego zagadnienia przepisami uchwały w sprawie regulaminu targowiska, a tym bardziej w sposób odmienny od ustawowego.

Z kolei § 5 ust. 1 Regulaminu stanowiącego Załącznik Nr 1 do uchwały zawiera zapis: *„Do ważenia lub mierzenia towarów mogą być używane wyłącznie jednostki miar obowiązujące w obrocie towarowym, a mianowicie metr, kilogram, litr i ich pochodne.”* Dalsze zapisy § 5 Regulaminu do tyczą wymogów urządzeń mierniczych. Również powyższa regulacja została podjęta z przekroczeniem granic delegacji wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Na mocy tego przepisu Rada nie posiada upoważnienia do stanowienia w zakresie obowiązujących jednostek miar służących do ważenia i mierzenia towarów na targowisku miejskim, jak też do wskazywania wymaganych cech dla narzędzi pomiarowych. Powyższa materia uregulowana jest przepisami ustawy z dnia 11 maja 2001r. - Prawo o miarach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1069) oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych. Jak już wspomniano, niedopuszczalne jest działanie organu, 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 (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2014r., sygn. akt III SA/Wr 476/14).

W Rozdziale 4 Regulaminu stanowiącego Załącznik Nr 1 do uchwały zatytułowanym „Zasady odpłatności za korzystanie z targowiska” wprowadzono zapisy § 9, zobowiązujące do uiszczania dziennej opłaty targowej oraz sformułowano zasady przechowywania dowodu uiszczenia opłaty targowej i konsekwencje jego braku. Również powyższe postanowienia zostały podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia do uregulowania aktem prawa miejscowego zasad korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej, jakim jest targowisko. Przede wszystkim należy zaznaczyć, że jeśli chodzi o obciążenia finansowe mieszkańców, uprawnienie rady gminy do ich nakładania nie może być domniemywane, lecz musi wprost znajdować podstawę w obowiązujących przepisach. Wymaga tego przepis art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiąc, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach. Obecnie obowiązujące przepisy prawa przyznają radzie gminy

kompetencję do stanowienia zasad ustalania i poboru oraz terminów płatności i wysokości stawek opłaty targowej w trybie art. 19 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 roku, poz. 849 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). Wszelkie regulacje dotyczące opłaty targowej winny się znaleźć w odrębnej 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).

Regulacja zawarta w § 11 Regulaminu również wykracza poza delegację określoną w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. W tym zapisie uchwały stwierdzono:

*„ Osoba, która uchyla się od przestrzegania niniejszego regulaminu lub narusza jego postanowienia podlega karze grzywny wymierzonej w trybie i na zasadach określonych w Kodeksie wykroczeń”.* Tymczasem zawarte w powołanym przepisie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy upoważnienie przyznaje organowi stanowiącemu gminy kompetencję do formułowania norm i zasad prawidłowego postępowania i korzystania z terenów i urządzeń użyteczności publicznej, ustalania obowiązujących reguł zachowania się przez korzystających z takich terenów i urządzeń (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 stycznia 2010 r., II SA/Go 974/09). Jednakże rada gminy nie jest na tej podstawie uprawniona do wprowadzenia w akcie prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilnoprawną, karną lub administracyjną (tak w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r., IV SA/Po 672/11). Zasady, jak również rodzaj stosowanych kar reguluje kodeks wykroczeń i kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Mając na względzie zakres upoważnienia ustawowego, za niedopuszczalne należy uznać rozstrzygnięcie o odpowiedzialności za wykroczenia w akcie administracyjnym, wydanym na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 12 Regulaminu Rada Gminy w Mszczonowie postanowiła, że: *„Osoba, która uchyla się od przestrzegania niniejszego regulaminu lub narusza jego postanowienia, może zostać usunięta z targowiska. Usunięcie z terenu targowiska nie daje podstaw do zwrotu uiszczonych opłat targowej.”*

Tymczasem, jak wskazano wyżej, w ramach kompetencji przyznanych Radzie nie mieści się regulowanie sankcji za nieprzestrzeganie postanowień przyjętego regulaminu. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym 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. Jednakże rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie była uprawniona do wprowadzenia do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną czy cywilną (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 roku, sygn. akt IV SA/Po 672/11).

Stanowisko takie zajął również Wojewoda Lubelski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 3 marca 2015 roku Nr PN II.4131.97.2015.

Wskazane wyżej uwagi dotyczące nieprawidłowości zapisów poszczególnych paragrafów regulaminu stanowiącego z Załącznik Nr 1 do uchwały, odnoszą się również do analogicznych zapisów zawartych w Załączniku Nr 2 stanowiącym Regulamin targowiska gminnego usytuowanego w Mszczonowie przy ul. Morelowej. Dotyczy to §1 pkt,1, § 5, 6 i 10. Zapisy te z podanych powyżej przyczyn nie znajdują uzasadnienia prawnego.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały NR XX/140/2016 Rady Miejskiej w Mszczonowie z dnia 24 lutego 2016 roku w sprawie ustalenia lokalizacji oraz regulaminów targowisk gminnych jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje Radzie skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:  
*Zdzisław Szipiera*